

Lars Fredholm och Anna-Lena Göransson (red.)

Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället



RÄDDNINGSS
VERKET

Ovanliga händelser är normala.

**Det är däremot osannolikt
att en ovanlig händelse
inträffar vid en given tidpunkt,
till exempel i morgon.**

Allan Gut,
professor i matematisk statistik
vid Uppsala universitet

Lars Fredholm och Anna-Lena Göransson (red.)

Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället

Räddningsverket

Att mångfaldiga innehållet i denna bok, helt eller delvis, utan medgivande av Räddningsverket är förbjudet enligt lagen (1960:792) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Förbudet gäller varje mångfaldigande genom tryckning, kopiering, bandinspelning etc.

Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället

Redaktörer: *Lars Fredholm, Anna-Lena Göransson*

Formgivare: *Karin Rehman*

Illustratör: *Per Hardestam (förutom s. 131, 135), övriga bildkällor, se s. 320.*

Projektledare: *Jan Ahlberg, Samuel Koelega*

Tryck: *NRS Tryckeri, Huskvarna*

Utgivningsår: 2006

Beställningsnummer: U30-644/06

ISBN: 91-7253-260-2

© Författarna och Räddningsverket

Innehåll

Lars Fredholm och Anna-Lena Göransson

Inledning 7

Lars Fredholm

1. Hantering av små till stora samhällspåfrestande olyckor 13

Ann Enander

2. Människors behov och agerande vid olyckor och samhällskriser 31

Staffan Harbom

3. Ledning vid olika samhälleliga kristillstånd 77

Lars Fredholm och Mattias Åström

4. Räddningsledning och beslutsfattande 113

Gerry Larsson

5. Ledarskapsteoretiska reflektioner 127

Per Johansson

6. Legala grunder för räddningsinsatser 155

Stefan Svensson

7. Taktiska grunder 187

Erik Cedergårdh och Thomas Winnberg

8. Utformning av ledningsorganisation 199

Samuel Koelega

9. Ledningsstöd 253

Per-Anders Berthlin

10. Räddningsinsatser i internationell miljö 273

Lars Fredholm

11. Inför framtiden 309

Bildförteckning 320

Lars Fredholm är räddningstjänstforskare vid Räddningsverket och adjungerad professor vid Lunds tekniska högskola, avdelningen för brandteknik. Han är brandingenjör och filosofie doktor i pedagogik och har tidigare arbetat som brandbefäl inom räddningstjänsten och som forskare vid Försvarets forskningsanstalt och Förvarshögskolan.

Anna-Lena Göransson är filosofie doktor i svenska med didaktisk inriktning och arbetar som redaktör och språkvårdare vid Räddningsverkets informationssekretariat. Hennes forskningsintresse kretsar kring språk i bruk och frågan hur man med språket som redskap kan få praktik och teori att mötas i olika former av yrkesutbildning.

Inledning

Att utöva ledning vid räddningsinsatser kommer i framtiden att ställa större krav än tidigare. En bidragande orsak är att samhället som sociotekniskt system blivit mer komplicerat och mångfacetterat med olika verksamheter som griper in i varandra och är beroende av varandra. En annan bidragande orsak är synen på samhällets säkerhetsproblematik som förändrats radikalt sedan kalla kriget upphörde. En tredje är nödvändigheten av att olika myndigheter och organisationer samverkar vid räddningsinsatser mer än vad som var vanligt förr. En fjärde är den ökade verksamheten på internationell nivå och samverkan inom EU.

Med denna bok vill vi stimulera till dialog kring ledningsarbete och organisatorisk samordning vid olika samhälleliga kristillstånd. Hantering av små till stora och samhällspåfrestande olyckor är det centrala, något som kräver öppenhet och lyhördhet mot samhället och förmåga att hantera samverkan med andra aktörer. Resonemangen och diskussionerna utgår från problemet att utöva ledning av räddningsinsatser vid olyckor (kommunal räddningstjänst) och vidgar detta till att utöva ledning även vid andra akuta lägen än olyckor och kommunal räddningstjänst. Boken vill inspirera till reflektion som låter läsaren utveckla nya tankar och egna lösningar. Den består av en rad artiklar med resonemang och analyser av några olika områden som är viktiga när det gäller att utöva ledning av räddningsinsatser. Hela den problematik som ledningsarbete innebär kan naturligtvis inte återspeglas och boken ska inte ses som något definitivt svar på hur olika ledningsproblem ska hanteras.

Flera gemensamma grundvärderingar präglar den syn på olyckshantering som kommer till uttryck i boken. Den viktigaste är att det är hjälpbehovet som bör vara utgångspunkten för kraven på olyckshantering och hur ledningsfunktioner bör utformas. En annan grundvärdering är att en olycka innebär kris för det samhälleliga sammanhang eller system, som drabbas av olyckan.

Att se samhället som ett sociotekniskt system innebär att fokusera relationer mellan människor och mellan människor och teknisk/fysisk miljö. Samhällsutvecklingen har inneburit att omfånget av sådana relationer har ökat både när det gäller vidden och mängden av relationer som griper in i varandra. Ökad vidd av relationer innebär t.ex. att människor i en ort är beroende av system som sträcker sig utanför orten och landet. Det kan vara internationella företag, bankväsende, försäkringsväsende, livsmedelsförsörjning etc. Ökad mängd av relationer innebär att det blivit flera sådana system som människor i en ort ingår i. Samhällsutvecklingen har också lett till att den fysiska/tekniska miljön kommit att bestå av betydligt flera riskkällor än tidigare. Den tekniska utvecklingen har

medfört riskkällor med stor potential att orsaka skador som sprider sig via de beroenderelationer som utvecklats mellan olika system lokalt och internationellt. Exempel på sådana riskkällor är kärnkraftverk, farliga industrier, oljetankers etc. Även den ökande omfattningen och mängden av relationer mellan människor och grupperingar av människor innehåller riskkällor som kan orsaka stora skadliga konsekvenser, t.ex. etniska motsättningar, politisk extremism, misstänksamhet mot myndigheter, socialt utanförskap m.m. I vår nutid är terrorism ett utslag av sådana förhållanden.

Sedan kalla kriget upphörde har synen på samhällets säkerhetsproblematik förändrats radikalt. Andra typer av hot än väpnat angrepp har fått en framträdande roll i säkerhetshandlingen. Ett spektrum av möjliga fredskriser har under den senaste tiden varit en central utgångspunkt för den förändrade synen. Den nya lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting ställer ett tydligt ansvarskrav på kommuner och landsting att förbereda sig för att hantera stora fredskriser.

Kommunal räddningstjänst utgör en viktig del i samhällelig krishantering. Den kommunala räddningstjänstens aktörer kommer att samverka med andra aktörer som har att agera i krissituationen. Det gäller t.ex. samverkan med andra s.k. blåljusmyndigheter, med kommunala förvaltningar, med kommunens eller landstingets krisledningsnämnd, med länsstyrelse, med Försvarsmakten, med hjälpande internationella enheter, med eldistributörer och andra privata aktörer.

Utvecklingen mot ökad internationell kontaktyta innebär dels sådana humanitära insatser som t.ex. Räddningsverket utfört och utför på olika ställen i världen, dels den utveckling och samordning som sker inom EU avseende medlemsländernas förmåga att hjälpa varandra vid stora olyckor och kriser. I Sverige är vi inriktade mot att delta i internationella insatser i andra länder. Det är viktigt att vi också förbereder oss för att kunna samverka med enheter från andra länder som kan komma att behövas som hjälp i Sverige.

Alla dessa förändringar medför större krav på de beslutsfattare som inom kommunal räddningstjänst och andra organ kommer att få ledande befattningar vid stora olyckor och kriser. Förändringarna ställer också större krav på dem som har att utforma förberedelser för att hantera olyckor och kriser t.ex. utformning av ledningsfunktioner. Den kommunala räddningstjänstens och tidigare brandkårens insatser karaktäriseras oftast av korta insatser, väldefinierade räddningsuppgifter, direkt ledarskap där man på skadeplatsen har kontakt med varandra samt i huvudsak att det är egen organisation som löser räddningsuppgiften. Det nya är ett större krav på att anpassa insatsen till en mer komplex och ny skadesituation, att förstå skadeverkan i en större samhällsomfattning än tidigare, att ha bättre kunskap om vilka avhjälpande resurser som kan behövas, att kunna utöva ledning över längre tid och över större rum i flera ledningsnivåer, att utforma insatser i samverkan med beslutsfattare från andra organisationer, att kanske samverka med politiker i beslut som i en krissituation har avgörande betydelse för vilka delar av samhället som ska prioriteras för räddning.

Sammanfattningsvis kan man säga att tyngdpunkten i kompetensen att utö-

va ledning håller på att flyttas från att gälla hur den kommunala räddningstjänsten eller egen organisation arbetar under kort tid med tämligen väldefinierade räddningsuppgifter till att gälla förståelse för hur skadeskeendet utvecklas i den del av samhället som drabbats och hur temporärt sammansatta enheter från olika nationella och internationella organisationer gemensamt kan åtgärda skadeskeendet.

Avsikten med denna bok är att presentera stoff som kan vara föremål för eller utgångspunkt för reflektion, inte att förmedla faktakunskap eller regler och metoder för hur något ska utföras. I en ordbok anges följande synonymer till verbet reflektera: tänka, begrunda, fundera, eftersinna, eftertänka, överväga, dra sina slutsatser, grunna över eller på, samt meditera. Reflektion är en viktig process för kompetensupbyggnad. Att reflektera innebär att man sätter sig in i och försöker förstå sammanhang och fenomen utifrån olika synvinklar. Kunskap utvecklas i möten mellan existerande och möjliga sätt att förstå omvärlden. Reflektion över fenomen och sammanhang som denna bok berör innebär att, enskilt och tillsammans med andra, försöka förstå t.ex. vad risksamhället är, vad som är sårbart i samhället, hur olika risker kan medföra konsekvenser i samhället, hur skadeverkningar kan fortplanta sig genom flera system i samhället, hur människor blir drabbade vid olika typer av olyckor och kriser, vilka behov av hjälp människor har vid olika typer av händelser, hur olika insatsorganisationer ser på sin uppgift vid olika typer av olyckor och kriser, om det finns motsättningar mellan hur olika insatsorganisationer ser på sina respektive uppgifter m.m. När man ställs inför något nytt gäller det att försöka förstå det nya fenomenet och granska det utifrån olika synvinklar, relatera det nya till egna erfarenheter och värderingar och ta ställning till om man ska omvärdera sin erfarenhet och sina värderingar.

Vi hoppas att detta arbete kan bidra till reflektioner som låter läsaren se och förstå sammanhang och fenomen utifrån olika synvinklar och nya perspektiv. Det innebär att boken bör läsas långsamt och avhandlas i lämpliga portioner.

Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället vänder sig till beslutsfattare och handläggare som på olika sätt har att hantera problem relaterade till ledningsarbete i kritiska situationer, i första hand:

- beslutsfattare i kvalificerade ledningsfunktioner vid olyckor och kriser,
- systembyggare, dvs. personer som har att utforma ledningsfunktioner och andra förberedelser och
- utbildare, dvs. lärare och instruktörer som utformar och genomför utbildning i ledning.

Arbetet med boken har präglats av öppenhet inför olika perspektiv och boken är ett resultat av en långvarig dialog i seminarieform där praktisk erfarenhet från ledningsarbete har kunnat vävas samman med teoretisk kunskap. Författarna har arbetat tillsammans och ingående diskuterat sina olika områden med varandra, men varje författare eller författarpar ansvarar själv för innehållet i sina respektive artiklar.

Bokens disposition

Boken består av en rad artiklar som inbjuder till diskussion av ledningsfrågor i olika perspektiv. I den första artikeln, *Hantering av små till stora samhällspåfrestande olyckor*, presenterar Lars Fredholm, Räddningsverket och Lunds Tekniska Högskola, en modell han utvecklat som utgångspunkt för en vidgad diskussion av problemområdet. Modellen och de begrepp den innehåller kan komma till nytta vid analyser av inträffade insatser och som underlag för planering av beredskap, för ledningsagerande i akuta stora olyckskeenden och för internationella jämförelser och samverkan. I modellen ses människors hjälpbehov som styrande för hjälpinsatser och ansvarsfördelning vid icke önskade händelser.

Med modellen som grund beskrivs och diskuteras sedan ett antal problemområden som belyser ledning av räddningsinsatser ur olika perspektiv:

Ann Enander, Försvarshögskolan, ger i artikeln *Människors behov och agerande vid olyckor och samhällskriser*, en kunskapsöversikt om människors reaktioner vid olyckor och andra typer av kriser utifrån ett psykologiskt och socialt perspektiv. Hon visar att det inte är den faktiska situationen, utan hur människor uppfattar och tolkar den, som avgör hur de påverkas och agerar. Utgångspunkten är att det behövs kunskap om de drivkrafter och reaktioner som uppstår i krissituationer och att denna kunskap bör ligga till grund för samhällets hantering av svåra händelser. Det finns inte några färdiga recept på optimalt handlande i varje situation, men kunskapsöversikten kan fungera som en grund i arbetet med att planera för, utveckla och genomföra räddningsinsatser med de drabbades behov som styrande riktmärke.

I *Ledning vid olika samhälleliga kristillstånd* ger Staffan Harbom, Räddningsverket, en verklighetsnära beskrivning av några olikartade händelser där samverkansbehovet var mycket stort och den kommunala räddningstjänsten hade en avgörande betydelse för händelseutvecklingen. Fallstudierna belyser problem som kan uppstå vid den kommunala räddningstjänsten vid händelser som inte passar in i den normala strukturen i en kommuns vardagsarbete. De bygger på intervjuer med personal i ledande funktioner vid länsstyrelser och kommunal räddningstjänst och på analyser av tillgänglig dokumentation. I samtliga dessa händelser har samverkansbehovet varit mycket stort och räddningstjänstens roll en viktig del i ett större sammanhang.

I den fjärde artikeln, *Räddningsledning och beslutsfattande*, beskriver och diskuterar Lars Fredholm och Mattias Åström, Lunds Tekniska Högskola, ett antal modeller för beslutsfattande och dessa modellers relation till räddningsledning. De åskådliggör att beslutsfattande som process är beroende av i vilket sammanhang det förekommer och ger förståelse för vad beslutsfattande innebär under olika premisser. Beslutsfattande är något som kan ta sig olika former och beskrivas på olika sätt. Det handlar om mer än att välja mellan olika alternativ och beskrivs här som en process för att kontrollera en annan process, nämligen den dynamiska, komplexa och diffusa situationen. Olika sammanhangs olika villkor är avgörande för hur beslutsfattandet tar sig form och vilka krav man kan ställa på det. Viktiga sådana villkor är graden av tidspress, typ av händelse och ledningsnivå.

Utifrån ledarskapsmodellen utvecklande ledarskap delger oss Gerry Larsson, Försvarshögskolan, *Ledarskapsteoretiska reflektioner* med uppmärksamheten riktad mot ledarskap och dess betydelse vid ledning av räddningsinsatser. Han diskuterar vad ledarskap är och hur det formas och fördjupar sig kring ledaren som person och ledarskapets kontext. Ett avsnitt handlar om stressens inverkan på ledarskap och beslutsfattande och slutligen relateras det beteendevetenskapliga perspektivet till Fredholms verksamhetsgrundade kategorisering av komplexitetsomfång i ledning.

En räddningsinsats är inte någon isolerad företeelse, utan något som vanligen genomförs i samverkan med andra aktörer i samhället och med utnyttjande av befogenheter gentemot andra personer och organ i samhället. I artikeln *Legala grunder för räddningsinsatser* beskriver Per Johansson, Totalförsvarets forskningsinstitut, räddningsledarens olika befogenheter. Även räddningsledarens relation till olika aktörer vid en räddningsinsats och dessa aktörers ledningsprinciper diskuteras. Genom historiska tillbakablickar visas hur olika befogenheter och principer har vuxit fram under en lång tid.

En viktig utgångspunkt för att genomföra räddningsinsatser är att ha ett grundläggande förhållningssätt kring hur man taktiskt hanterar olyckor. I artikeln *Taktiska grunder* diskuterar Stefan Svensson, Räddningsverket, taktiska grunder för hantering av olyckor utifrån tanken att ett taktiskt förhållningssätt bygger på att resurser ska användas så effektivt som möjligt med hänsyn till hjälpbehov, situationens dynamik samt situationens krav i övrigt, i syfte att erhålla och bibehålla kontroll.

Erik Cedergårdh, Räddningstjänsten Storgöteborg, och Thomas Winnberg, Södertörns brandförsvarsförbund, beskriver och diskuterar i *Utformning av ledningsorganisation*, anpassad och förutseende ledning vid olika händelser. Deras artikel innehåller tankesätt och resonemang som kan ligga till grund för organisationsutformning för genomförande av åtgärder för att rädda människor, egendom och miljö. Artikelns centrala del är ett resonemang om systemuppbyggnad i flera dimensioner. Beskrivningen syftar till en fortsatt utveckling av förmågan att hantera flera samtidigt pågående räddningsinsatser och beredskapsproduktion genom att skapa anpassningsförmåga mellan ledningsarbetets utformning och kravet som uppstår till följd av det aktuella hjälpbehovet i tid och rum. I detta resonemang ingår även utformning av ledningsarbetet tillsammans med andra organisationer.

I den nionde artikeln, *Ledningsstöd*, belyser Samuel Koelega, Räddningsverket, den problematik som måste hanteras utifrån frågan om hur ledningsstöd ska utformas så att det nödvändiga informationsflödet fungerar mellan olika beslutsfattare och nivåer inom den egna organisationen och med beslutsfattare på olika nivåer i samverkande organisationer. Ledningsstödet ska utgöra ett stöd till organisationen och underlätta arbetet. Därför krävs god kunskap om och ett väl utvecklat och definierat ledningssystem vid utformning av ledningsstöd. Risken finns annars att ledningsstöd utvecklas utifrån tekniska möjligheter och inte utifrån ledningssystemets behov av stöd.

Per-Anders Berthlin, Räddningsverket, klargör i *Räddningsinsatser i interna-*

tionell miljö de särskilda problem som måste hanteras vid ledning av internationella insatser eller då resurser från andra länder används vid räddningsinsatser i Sverige. Internationella uppdrag innebär att arbeta med andra kulturer och ställer stora krav på koordination och samarbete. Det gäller inte enbart att åstadkomma konkreta insatsresultat i ett annat land. Det handlar också om att tillsammans med andra, ofta under okända omständigheter, representera sitt land och bidra till den hjälp det hjälpsökande landet bett om. Begrepp som förståelse, helhetssyn, ansvar, etik och moral är viktiga i detta sammanhang, liksom deras praktiska förverkligande.

Under rubriken *Inför framtiden* diskuterar Lars Fredholm avslutningsvis de slutsatser han drar från övriga artiklar.

Lars Fredholm

1. Hantering av små till stora samhälls- påfrestande olyckor

Lars Fredholm är presenterad på s. 6.

Det är sällan som den kommunala räddningstjänsten är enda aktör i en räddningsinsats. Vid olyckor som medför påfrestningar i samhället accentueras detta ytterligare. En ny myndighet, Krisberedskapsmyndigheten, har bildats för att ansvara för att samhället ska bli bättre rustat för att kunna hantera s.k. extraordinära händelser och svåra påfrestningar. Kommuner får mer definierade ansvarområden (SFS 2002:833). Intressanta frågor är vilken roll den kommunala räddningstjänsten kommer att få i sådan krishantering som kommunen ska ansvara för samt hur samordning ska ske med kommunens politiska ledning, andra förvaltningar i kommunen, sjukvårdshuvudman, statliga myndigheter och privata aktörer.

Den centrala aspekten i utvecklingen av den modell som presenteras nedan är relationen mellan hjälpbehov och insatsagerande. Insatsagerandet över tid och rum bör vara sådant att det på bästa sätt motsvarar hjälpbehoven över tid och rum. Detta gäller vid såväl ”vardagsolyckor” som vid skeenden där stora olyckor medför påfrestningar i samhället.

Utifrån detta grundperspektiv är modellen i sin tur utformad utifrån hur den kommunala räddningstjänsten kan vara en aktör bland andra i insatsagerandet för att möta hjälpbehoven vid olycksskeenden. Avsikten är att modellen i första hand ska vara till hjälp för den kommunala räddningstjänstens aktörer att hantera olyckor och därtill knutna problem med gränssnitt till andra aktörer i insatsagerande över tid och rum. Modellen går att utveckla till att generellt gälla oönskade händelser som medför påfrestningar i samhället.

Tre grundvärderingar

Bakom uppbyggnaden av tankemönstret finns vissa grundvärderingar, som jag menar inte har präglat tidigare syn på olyckshantering. Den viktigaste grundvärderingen är att det är *hjälpbehovet*, som bör vara utgångspunkten för kraven på olyckshantering, och hur ledningsfunktioner bör utformas. Tidigare utvecklingstänkande har utgått från den egna verksamheten och hur denna fungerar i ett system.

En annan grundvärdering är att en olycka innebär *kris* för det samhälleliga sammanhang eller system, som drabbas av olyckan. Kris betyder avgörande vändpunkt eller radikal förändring av rådande ordning. I vårt språkbruk används begreppet kris i betydelsen av negativa avgörande vändpunkter. En individ är ett samhälleligt sammanhang. En olycka som medför personskador eller egendomsskador för en individ innebär kris för individen. En lägenhetsbrand innebär kris för det samhälleliga sammanhanget familj. En större industribrand i en

ort innebär en kris för det sammanhang som utgörs av individer och gruppe-
ningar, som är beroende av industrin för sin tillvaro. En läckande tankvagn med
svaveldioxid på en bangård i en ort, medför en kris för hela orten som ett sam-
manhang eller system.

De över åren genomförda insatserna visar tydligt, att de resurser som måste
nyttjas för att möta hjälpbehovet etableras i *nätverk*. På skadeplassen vid kata-
strofbranden i Göteborg 1998 arbetade brandpersonal, poliser och sjukvårds-
personal med livräddning. Vid den stora skogsbranden på Södertörn sommaren
1999 deltog flera räddningstjänster, många enheter från Försvarsmakten, polis-
myndigheten m.fl. Nuvarande tänkande utgår i stor utsträckning från att se
egen räddningstjänstorganisation som ett system. Från detta formar man sedan
hur ledningsfunktionen ska fungera. Detta är inte effektivt. I stället bör man
söka efter principer och former för hur för ändamålet temporärt sammansatta
nätverk av olika organisationsenheter och organisationer kan ledas.

Nytta av idéinnehållet

Motivet för att formulera idéinnehållet om olyckshantering är att finna en refe-
rensram, som omfattar både ledningsarbete inriktat mot att hantera det kon-
kreta olycksskeendet (ledning av räddningstjänst) och ledningsarbete inriktat
mot att hantera konsekvenser i samhället. Avsikten med tankemodellen är att
den ska vara till nytta

- vid analyser av inträffade insatser,
- som underlag för planering av beredskap,
- som underlag för ledningsagerande i akuta stora olycksskeenden, samt
- som underlag för internationella jämförelser och samverkan.

Användning kan ske utifrån dessa olika utgångspunkter. *Huvudfrågan är hur insats-
agerandet över tid och rum motsvarat/bör motsvara hjälpbehovet över tid och rum,
samt hur ledning som en helhet av komplexa processer hanterat/ska hantera detta.*

Utifrån en kommunal riskanalys kan man förbereda ledningsarbetet. Risk-
analysen talar om vilka olyckor som skulle kunna ske. Även vid ledningsarbete
i akuta skeenden bör tankemodellen kunna vara ett stöd. Den bör kunna utgö-
ra en "hjälpkarta" för hur man kan bygga upp ledningsarbetet utifrån hur situ-
ationen gestaltar sig över tiden. Inom EU utvecklas det internationella samar-
betet mer och mer inom räddningstjänstområdet. Idéinnehållet kan användas
för analys och jämförelse mellan olika länders sätt att hantera stora olyckor.
Det kan också vara underlag för samverkan mellan olika länder i räddningsin-
satser.

Problem

Inträffade olyckor visar att det inte går att dra en skarp gräns mellan ledningsar-
bete, som inriktas mot att hantera det konkreta olycksskeendet (ledning av
räddningstjänst), och ledningsarbete som inriktas mot att hantera olyckans
konsekvenser i samhället.

Med räddningstjänst avses i lagen om skydd mot olyckor (SFS 2003:778) de räddningsinsatser som staten eller kommunerna ska svara för vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön.

Räddningstjänst är således den statliga eller kommunala verksamhet, som är inriktad mot att hantera det konkreta olycksskeendet.

Större räddningsinsatser visar att det inte går att isolera ledning av räddningstjänst från ledning av annan verksamhet som är ämnad att lindra situationen för drabbade människor. Ett tydligt exempel är den katastrofala diskoteksbranden i Göteborg 1998 med 63 döda ungdomar. Räddningstjänstskeendet varade i två till tre timmar. Räddningstjänstens ledningsarbete blev, förutom ledning av räddningstjänsten, absorberat av att i samverkan med andra organisationer hantera brandens konsekvenser i samhället på kort och lång sikt (Räddningstjänsten Göteborg Mölndal Kungsbacka, 1998; Fredholm, 2000; Statens haverikommission, 2001).

Tågurspärningarna med farligt gods i Kävlinge, Kälarne och Borlänge (Wolf, 2000) visar också, att en viktig del i ledningsarbetet måste ägnas åt sådant som inte är räddningstjänst. Evakuering och omhändertagande av lokalbefolkning blev där viktiga hanteringsområden.

Översvämningssituationen i Arvika och andra delar av Västsverige, hösten och vintern 2000, visar också på det diffusa gränsskiktet mellan ledning av räddningstjänst och ledning av andra åtgärder för att hantera konsekvenser i samhället (Länsstyrelsen Västra Götaland, 2000). Inom den lokalsamhälleliga ramen blev den kommunala räddningstjänstens ledningsarbete integrerat med andra kommunala förvaltningars ledningsarbete och med den politiska nivåns hantering av situationen. Allt detta blev i sin tur inrangerat i ett regionalt ledningsmönster, som omfattade Värmlands län och Västra Götalands län med respektive länsstyrelse och berörda kommuner.

Flera kommunala räddningstjänster var engagerade i samband med Estonia-katastrofen. Det gällde psykosocialt omhändertagande av människor i olika kommuner. Några kommunala räddningstjänster deltog i ledningsarbetet för det psykosociala omhändertagandet, några deltog konkret i krisbearbetningsarbetet och några deltog i båda delarna (Hedström, 1995).

Insatser vid medelstora och stora olyckor visar alltså att ledning av kommunal räddningstjänst, utöver ledning av den egna organisationen, måste samordnas med ledning av andra organisationer, samt att detta ledningsarbete också måste samordnas med ledningsarbete som hanterar olyckans konsekvenser i samhället i olika omfattningar. Det är svårt och kanske omöjligt, att dra en skarp gräns mellan ledningsarbete som är inriktat mot att hantera det konkreta olycksskeendet, och ledningsarbete som är inriktat mot att hantera olyckans konsekvenser i samhället.

Utgångsproblemet är att det saknas en idékonstruktion, som omfattar både ledningsarbete inriktat mot det konkreta olycksskeendet (ledning av räddningstjänst) och ledningsarbete inriktat mot att hantera konsekvenser i samhället. Internationellt finns begreppen *emergency management* och *disaster manage-*

ment som beteckningar för ledningsarbete som omfattar denna helhet. På senare tid har begreppet *crisis management* också fått en framträdande plats.

Min avsikt är att rama in sökandet efter en sådan tankemodell i det sammanhang, i vilket kommunal räddningstjänst är en central del av samhällslig krishantering. Följande kategorisering av samhällsliga tillstånd åskådliggör ett sådant helhetssammanhang:

- Normalt samhällstillstånd. "Vardagsolyckor" sker. Kommunal räddningsstyrka rycker ut och hanterar dessa olyckor (räddningstjänst). Konsekvenserna berör de direkt drabbade.
- Kristillstånd i stor del av samhället på grund av olycka eller olyckor (även olycka orsakad av t.ex. terrorhandling). Räddningstjänst är en huvudverksamhet i samhällets krishantering.
- Kristillstånd i stor del av samhället på grund av samhällspåverkande akut händelse annan än olycka. Räddningstjänst kan vara en delverksamhet i samhällets krishantering.
- Kristillstånd i stor del av samhället på grund av samhällspåverkande akut händelse annan än olycka. Behov av räddningstjänst förekommer ej.

Modellen berör i första hand de tre första tillstånden. Utgångspunktivet är att utifrån den kommunala räddningstjänstens synvinkel finna en referensram som innefattar samverkan mellan flera myndigheter/organisationer.

Olyckshantering

När man i internationella sammanhang möter begreppen *emergency management*, *disaster management* eller *crisis management* är de oftast relaterade till diskussioner om hjälpinsatser, som berör mer än det som innefattas i vårt svenska begrepp räddningstjänst (Cronan, 1998; Drabek, 1983; European Commission, 1999; Gevork, 1998; Heath, 1998; Kory, 1998). Begreppen innefattar hur ett samhälle hanterar en akut oönskad händelse, t ex en olycka, och den följsituation som uppstår. Kommunal räddningstjänst är en del i detta. Andra lokalsamhälleliga, regionala eller centrala aktörer ingår också i ett sådant sammanhang. Begreppet *crisis management* förekommer ofta i EU-sammanhang, där man då syftar på både militär och civil verksamhet, som är inriktad mot att hantera konflikter i ett land med därtill hörande civila umbäranden. När begreppen används i litteratur och artiklar skiftar deras innebörder. Vissa författare berör hantering av det akuta krisskeendet. Andra författare inkluderar även förebyggande verksamhet och beredskapsuppbyggnad.

I den svenska utredningen *Säkerhet i en ny tid* (SOU 2001:41) används begreppet *krishantering*. Med *krishantering* menar utredningen alla de åtgärder som vidtas före, under eller efter en allvarlig kris, för att förebygga och motverka de skadeeffekter som krisen åstadkommer. När enbart de förebyggande och förberedande insatserna avses, använder utredningen begreppet *säkerhets- och beredskapsarbete*. När enbart insatserna i en akut krissituation avses, använder utredningen begreppet *operativ krishantering* (SOU 2001:41 s. 14).

En i svenskt språkbruk vanlig innebörd i begreppet *krishantering* är, att efter

en traumatisk händelse ta hand om människor, och på ett eller annat sätt låta dem bearbeta sina upplevelser, dvs. vad som brukar kallas psykosocialt omhändertagande (s.k. POSOM).

Det råder således rätt stor begreppsförvirring när man i olika texter använder begreppen *emergency management*, *disaster management*, *crisis management* och *krishantering*. Nedan används begreppet olyckshantering i betydelsen *att hantera dels en olyckas fysiska skeende, dels denna olyckas konsekvenser*.

Fyra principiella hanteringsdomäner

En analys av hanteringsproblematiken vid några av de senaste årens stora olyckskeenden inom Sverige ger vid handen, att hantering av ett olycksskeende kan delas upp i:

- hantering av olyckan som ett fysiskt skeende,
- hantering av människor och deras sociala sammanhang,
- hantering av hotade eller drabbade funktioner i samhället, samt
- hantering av resurser för att hantera ovan nämnda tre områden.

Vid *katastrofbranden i Göteborg 1998* var många liv i fara i ett snabbt och dynamiskt skadeförlopp (Räddningstjänsten Göteborg Mölndal Kungsbacka, 1998; Fredholm, 2000; Statens haverikommission, 2001). Den primära insatsen var inriktad mot att rädda människor från branden som fysiskt skeende. Därefter inriktades åtgärderna mot att hantera branden som fysiskt skeende, dvs. begränsa och släcka den. Insatserna blev sedan inriktade mot att hantera konsekvenser för människor och deras sociala sammanhang. Information och omhändertagande i olika former var viktiga åtgärder under lång tid efter branden. Resurser för att livrädda och bekämpa branden samt för att omhänderta och informera människor samordnades över tid och rum mellan olika organisationer.

Insatsen vid den stora *skogsbranden på Södertörn sommaren 1999* innebar att hantera branden som fysiskt fenomen och att hantera samordning mellan alla de organisationer som behövdes för att hantera branden som fysiskt fenomen (Edstam, 1999). Taktik och logistik var framträdande problemområden. Dessutom måste de människor som bodde nära skadeområdet informeras och förberedas för evakuering.

Vid *översvämningssituationen i Västvärmland och Västra Götaland hösten och vintern 2000* hanterades olyckan som fysiskt skeende i olika nivåer (Länsstyrelsen Västra Götaland, 2000). På lokalsamhällelig nivå byggdes invallningar för att hindra vatten att nå hus, anordningar för elförsörjning och avlopp m.m. På regional nivå vidtogs åtgärder för att hantera sjösystemens till- och avrinning (öppning av slussar vid Säffle för att öka avrinning från Arvikaområdet, ökad avtappning av Vänern vid Trollhättan). Att informera berörda människor var en viktig åtgärd. Möjligheten för människor att få råd och hjälp i olika sammanhang var viktig. Omhändertagande i olika avseenden skedde. Hantering av hotade och drabbade funktioner var en stor del av hanteringsproblematiken. Det gällde i första hand olika kommunaltekniska delar som elförsörjning och avlopp. Ett

viktigt hanteringsområde var ledning och samordning över tid och rum av resurser för att hantera allt detta.

Tågurspärningarna med farligt gods i Kävlinge, Kälarne och Borlänge innebar att de urspårade tågen blev stående på banområdet mer eller mindre demolerade. Räddningsinsatsernas huvudinriktningar var att kontrollera, att inget läckage av farligt gods förelåg, samt att säkra situationen före och under bärgning, så att läget inte förvärrades. Dessa tågurspärningar representerar olyckor där det fysiska olycksskeendet först består av ett snabbt dynamiskt förlopp, som sedan övergår till att bli en statisk situation i viloläge. Själva insatsen tar sin början i detta statiska viloläge. Till skillnad från insatser vid olyckor med en dynamisk mer eller mindre kontinuerlig utveckling, får man här god tid till att hantera situationen. En mycket viktig problematik att hantera var vid dessa olyckor, att ta ansvar för de människor som skulle kunna bli drabbade om skeendet förvärrades. Det innebar att ge information, att genomföra evakuering och att omhänderta evakuerade människor på olika sätt.

Vid den stora *kvartersbranden i Jönköping år 2000* var de övergripande hanteringsproblemen att livrädda, begränsa och så småningom släcka branden, omhänderta drabbade människor och informera människor i samhället utanför skadeplatsen.

Behovs- och åtgärdsdomäner

Hjälpsatser vid olycksskeenden ska svara mot behoven av hjälp. Vid en lägenhetsbrand kan det primära hjälpbehovet vara att få sitt liv räddat och skyddat. Därefter kan behovet vara att få sin egendom räddad och skyddad. Om lägenheten blivit förstörd finns behov av att få hjälp med logi och andra basala nödvändigheter. Under händelseförloppets gång förändras hjälpbehoven. Olika aktörer har ansvar för att olika hjälpbehov blir åtgärdade. Vissa hjälpbehov bör kommun eller stat ansvara för att åtgärda. Vissa ankommer på den enskilde själv att åtgärda. Vid en större olycka eller samhällelig kris uppkommer ytterligare hjälpbehov, t.ex. att få god information om läget och sådan information att man vet hur man själv ska hantera situationen så gott det går. Det uppstår även hjälpbehov hos dem som inte är direkt drabbade. Anhöriga har behov av information och även människor i samhället i övrigt behöver information för att förstå vad som hänt och händer, för att kunna hantera den uppkomna situationen.

Hjälpbehoven måste mötas med åtgärder av teknisk, medicinsk, social, psykologisk eller andlig karaktär. För att skydda och rädda liv måste räddningstjänsten använda teknik för att bekämpa branden. Räddningstjänst- och ambulanspersonal måste kanske vidta medicinska livsuppehållande åtgärder. Socialförvaltningens personal kan hjälpa till med att akut ordna för livsuppehållet basala nödvändigheter. Försäkringsbolag kan ge resurser för att de drabbade ska kunna återkomma till ett normalt socialt liv. En s.k. POSOM-grupp kan hjälpa personer att hantera upplevda trauman. Representanter för religiösa eller andra andliga organisationer kan hjälpa genom att möta behov av stöd vid hantering av sorg och andra existentiella problem.

Hjälpbehoven kan kategoriseras övergripande i följande *behovsdomäner*:

- Behov av att skydda och rädda liv.
- Behov av att skydda och rädda egendom.
- Behov av att skydda och rädda miljö.
- Behov av att ge människor stöd så att de kan leva vidare.
- Behov av att ge stöd till återskapande av livsvillkor.

De områden inom vilka åtgärder måste vidtas för att möta dessa behov kan kategoriseras i *åtgärdsdomäner* på följande sätt:

- Olyckan som fysiskt skeende.
- Människan och hennes sociala sammanhang.
- Hotade eller drabbade samhällsfunktioner.

Vid ett olycksskeende, litet eller stort, uppstår således hjälpbehov som förändras under händelsernas gång. Olika aktörer måste ingripa mot de olika åtgärdsdomänerna för att möta de olika behoven. De måste samordna sina åtgärder i ett åtgärdsmonster som över tid och rum svarar mot de förändrade hjälpbehoven under skeendets gång.

Drabbad samhällsomfattning

Hjälpbehoven kommer att styras av i vilken omfattning en olycka drabbar samhället. S.k. vardagsolyckor, såsom bostadsbränder och trafikolyckor, drabbar i första hand individer och familjer. Deras närmaste sociala kontaktnät, t.ex. nära anhöriga, blir också berörda. En industribrand, varuhusbrand, kvartersbrand e.d. drabbar ett stort antal individer, som är socialt ordnade i familjer eller andra grupperingar av olika slag. Katastrofbranden i Göteborg 1998, kan sägas ha drabbat hela staden Göteborg, dvs. ett lokalsamhälle. Översvämningssituationen i Värmland och Västra Götaland hösten och vintern 2000 drabbade en region. Kärnkraftshaveriet i Tjernobyl drabbade hela nationen Sverige, fastän skadeplatsen inte låg i Sverige. Förlisningen av ”Estonia” med över 800 döda drabbade flera länder.

Inträffade och hypotetiska olyckor ger underlag till följande gradkategorisering av drabbat samhälle:

- Individ- och gruppssammanhang (t.ex. lägenhetsbrand, trafikolycka).
- Lokalt delsammanhang (t.ex. större industribrand, kvartersbrand).
- Lokalsamhälle (t.ex. katastrofbranden i Göteborg 1998, översvämningarna i Arvika år 2000, skogsbranden på Södertörn år 1999).
- Region (t.ex. översvämningarna i Värmlands och Västra Götalands län år 2000).
- Nation (t.ex. brand i en viktig eldistributionsknutpunkt med distributionsproblem till stora delar av Sverige).
- Nationer (t.ex. kärnkraftshaveriet i Tjernobyl, förlisningen av Estonia).

Varje större omfattning inkluderar mindre omfattningar. Ett drabbat lokalt delsammanhang inkluderar drabbade individ- och gruppsammanhang, ett drabbat lokalsamhälle inkluderar drabbade lokala delsammanhang med sina individ- och gruppsammanhang osv.

Förutsättningar vid insatsens början

Hur olyckshantering fungerar under en insats beror till stor del på vidtagna förberedelser, aktörernas kompetens och erfarenhet, samt lagliga förutsättningar. En styrande utgångspunkt för detta resonemang är att se på akut olyckshantering som den process, som startar utifrån givna förutsättningar, när olyckskeendet inträffat och insatsen börjar. Förutsättningarna för processen är avgörande för hur den kommer att fungera. I en analys av hur olyckshantering fungerar i ett akut skede, måste förutsättningarna kartläggas.

De lagliga förutsättningarna är mycket viktiga. Olika länder har olika lagliga förutsättningar för att hantera olyckor. I Sverige finns två särskilt viktiga lagar. Den ena är *lagen om skydd mot olyckor* (SFS 2003:778), som reglerar hur det direkta räddningsarbetet (räddningstjänst) vid olyckor ska ske. Den andra är *lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting* (SFS 2002:833), som reglerar kommuners och landstings organisation och befogenheter vid fredstida kriser.

Förberedelser i form av olika tekniska åtgärder och organisatoriska strukturer är viktiga. Det gäller om och hur man i förväg tänkt sig att olyckshantering ska gå till, t.ex. hur man byggt upp ledningsstrukturen vid den kommunala räddningstjänsten, hur man organiserat organisationers krishantering och hur kommuner organiserat sin krishantering. Olika former av insatsplaner och förberedelser för olika olyckstyper är också viktiga.

Aktörernas (både drabbades och hjälparens) kompetens är en viktig förutsättning. I detta ligger bl.a. deras erfarenhet och den utbildning de fått.

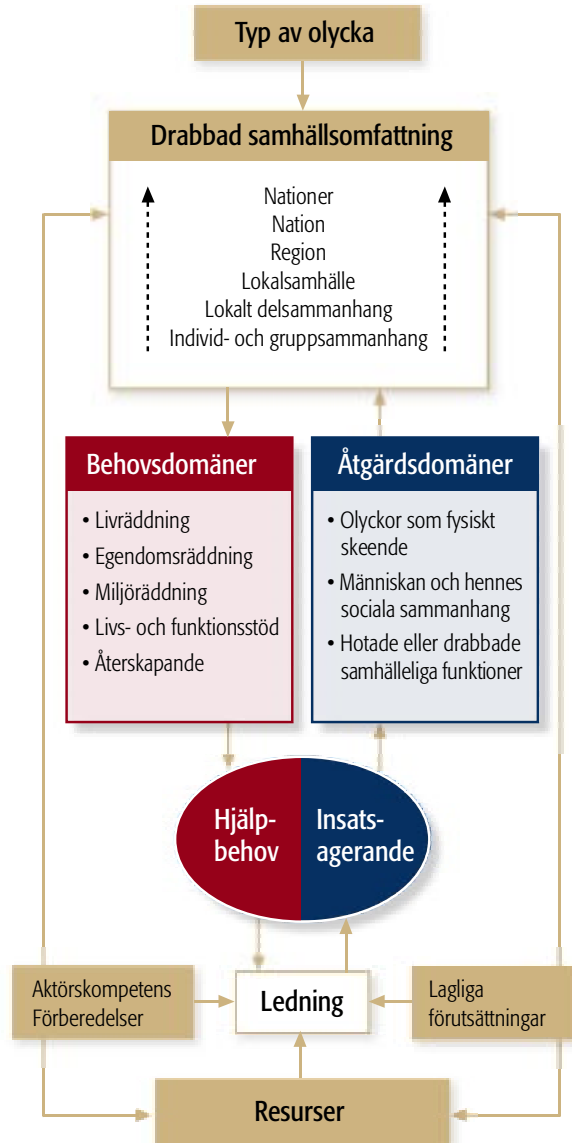
Olyckshantering i ett samhälleligt sammanhang

Resonemanget hittills ger underlag till följande modell, se figur 1. Huvudtanken är att jämföra *insatsagerande* med *hjälpbehov*. En analys eller en planering bör vara inriktad mot hur insatsagerande svarar mot hjälpbehoven över tid och rum.

Typen av olycka och *den omfattning av samhället*, som drabbas av olyckan, kommer att avgöra *hjälpbehovet*. Hjälpbehovet går att övergripande kategorisera i behov av *livräddning*, *egendomsräddning*, *miljöräddning*, *livs- och funktionsstöd* samt *återskapande*. Typen av olycka kommer att konkretisera hur behoven ser ut med avseende på dessa kategorier.

Att åtgärda behoven innebär att över tid och rum bygga upp ett insatsagerande som är inriktat mot:

- olyckan som fysiskt skeende,
- människan och hennes sociala sammanhang, samt
- hotade eller drabbade samhälleliga funktioner.



Figur 1. Modell av olyckshantering i ett samhälleligt sammanhang.

För att över tid och rum se till att insatsagerandet motsvarar hjälpbehoven krävs *ledning*. Ledning innebär att definiera hjälpbehoven och att utifrån detta formulera insatssyften och insatsstrategier med hänsyn tagen till tillgängliga resurserns förmåga. Ledning måste samordnas mellan olika insatsaktörer som arbetar utifrån olika *hjälpbehovsdomäner* mot olika *åtgärdsdomäner*. Dessa insatsaktörer arbetar på grundval av olika lagstiftningar. Ledningsarbete utgör således en komplex helhet av processer med flera aktörer inblandade. Denna komplexa helhet av processer kommer att få olika omfattningar beroende på i vilka omfattningar samhället drabbas.

Den kommunala räddningstjänstens huvuduppgift är att arbeta med olyckan som fysiskt skeende för att säkra liv, egendom eller miljö (räddningstjänst). Åtgärder för de direkt drabbade måste vidtas. Det gäller t.ex. sjukvård och omhändertagande. Åtgärder måste vidtas för de människor, som drabbas indirekt, t.ex. omhändertagande av anhöriga. Åtgärder måste vidtas för de människor, som finns utanför skadeområdet, men som kanske kommer att bli berörda av olyckans konsekvenser. Det gäller information och råd om hur man kan bete sig, eller t.ex. hur människor ska kunna fortsätta att leva ett vardagsliv i ett mer eller mindre akut påfrestningsskede, dvs. åtgärder som svarar mot behovet livs- och funktionsstöd.

Åtgärder för att hantera hotade och drabbade samhällliga funktioner måste vidtas. Det gäller t.ex. hotad eller drabbad infrastruktur eller service. Elförsörjning brukar vara det exempel, som först framförs. Livsmedelstillgång, äldreomsorg och skolverksamhet kan anges som andra exempel.

Förutsättningarna i form av *lagliga förutsättningar*, *aktörskompetens* och *förbereelser* har stor betydelse för den akuta olyckshanteringen. Det gäller resurserna, ledningsfunktionerna och de drabbade omfattningarna av samhället.

Ledning vid en större insats bör utformas utifrån behov av livräddning, egendomsräddning, miljöräddning, livs- och funktionsstöd samt återskapande. Åtgärderna för att svara mot olika profiler av dessa behovsaspekter riktas mot olyckan som fysiskt skeende, människan och hennes sociala sammanhang, samt hotade eller drabbade samhällliga funktioner. Lagstiftningen och traditionen ser inte allt detta i en helhet. Verksamheterna vid insatser har varit fragmenterade. Olika myndigheter har olika ansvar. En huvudavsikt med resonemanget och tankemönstret ovan är att kunna analysera och diskutera insatser, och ledning av insatser, genom att utgå från behov av hjälpåtgärder och inte från hur ansvar fördelas i lagstiftning och av tradition.

Katastrofbranden i Göteborg 1998 med 63 döda innebar ett stort behov av livräddning i det första skedet av insatsen. Efter huvudsatsningen på livräddning centrerades räddningstjänstarbetet på egendomsräddning, dvs. att begränsa branden och förhindra dess spridning. Arbetet med livräddning utfördes av flera organisationer (räddningstjänst, polis, sjukvårdshuvudman). Själva räddningstjänstskedet var överspelat på ett par tre timmar. I övrigt innebar arbetet att hantera livs- och funktionsstöd till drabbade och andra innevånare. Detta gällde både i ett akut skede och i ett mer utsträckt skede som blev en del av vardagsverksamheten för flera organisationer. Branden som olycka drabbade lokal-

samhället Göteborg, i form av direkt olycksdrabbade, anhöriga och innevånare i övrigt. Även de olika insatsorganisationerna blev drabbade pga. den emotionella upplevelsen att hantera en olycka med 63 döda och många skadade. Behov fanns av att hjälpa drabbade och anhöriga att hantera konsekvenser i olika former. Information var en viktig aspekt. Det huvudproblem som flera myndigheter hade att hantera samordnat, var dels ett snabbt och dynamiskt skadeförlopp med många liv i fara, dels skadeförloppets konsekvenser i lokalsamhället.

Den stora skogsbranden på Södertörn 1999 visar på en annan typ av olycka. Egendomsräddning och miljöräddning var det grundläggande behovet. Branden var en dynamiskt utbredande skada under lång tid i ett lokalsamhälleligt sammanhang. För att hantera detta krävdes insatser av många räddningstjänster och andra organisationer. Samordning av dessa resurser i själva bekämpningen av det fysiska olycksskeendet var en viktig del av denna situations olyckshantering. Insatsen skedde under lång tid. Att kunna hantera logistiska problem var en viktig del.

Översvämningarna i västra Värmland och i västra Götaland 2000 visar på ytterligare en typ av olycka. Olyckan bredde sakta ut sig i tid och rum. Det övergripande behovet var egendomsskydd, stöd till människor så att de kunde leva ett vardagsliv, samt hantering av hotade funktioner som elförsörjning och avloppshantering. Viktigt var samordning på regional nivå mellan insatsskeenden inom lokalsamhälleliga ramar på olika ställen. En hel region var drabbad. Denna översvämningssituation visade på en ovanlig ledningssituation, nämligen att taktiska beslut fattades, dels avseende regional nivå, dels avseende lokalsamhällelig nivå. Räddningschefen i Arvika arbetade med problemet att hantera stor tillrinning till och dålig avrinning från vattendragen vid Arvika. Detta löstes på så sätt att Länsstyrelsen övertog ansvaret för räddningstjänsten i Arvika och Säffle kommuner och utsåg räddningschefen i Arvika till räddningsledare. Denne beslöt att öka avrinningen från sjösystemen genom att öka avrinningen vid Säffle genom där belägna slussar. Detta kan ses som ett taktiskt beslut om hur situationen skulle hanteras på en regional nivå. Samtidigt skedde taktiska beslut i lokalsamhället Arvika av en skadeplatschef. Dessa beslut berörde hur skyddsvallar skulle byggas upp för att skydda fastigheter, elcentraler m.m. Allt detta var i sin tur del i ett sammanhang, där länsstyrelsen i Västra Götaland samordnade insatsverksamheter på olika lokalsamhälleliga nivåer i Västra Götalands län samt fattade beslut om avtappning av Väneren vid Trollhättan.

Det karaktäristiska i denna situations olyckshantering var problem som innebar samordning på regional nivå mellan insatsskeenden inom lokalsamhälleliga ramar samt samordning även mellan regionala nivåer (mellan länsstyrelsen i Värmland och länsstyrelsen i Västra Götaland). Taktiska beslut på regional nivå (utflödesökning vid Säffle och ökad avtappning av Väneren vid Trollhättan) gav förutsättningar för lokalsamhälleliga taktiska beslut. Inom de lokalsamhälleliga sfärerna var samverkan och samordning av olika förvaltningar viktiga delar av situationens olyckshantering.

Räddningschefen i Arvika har berättat att han hade stabsgenomgångar regelbundet varje dygn. Han byggde upp dessa så att den stabsgenomgång som berörde förhållandena på regional nivå, i sin tur byggde på rapporter från stabs-

genomgångar från andra platser inom den lokalsamhälleliga ramen. Detta innebär att informationsinsamlingen och bearbetningen av beslutsunderlag hade att samordnas i tid. Struktureringen av stabsgenomgångarnas förläggning över dygnets timmar och hur informationen samlades upp och bearbetades, kan sägas ha utgjort det styrsystem med vilket räddningschefen styrde verksamheten över tid och rum. Att i en akut situation över längre tid kunna bygga upp ett sådant styrsystem är en viktig aspekt av olyckshantering.

Tågurspårningarna med farligt gods i Kävlinge, Kälarne och Borlänge återspeglar ytterligare en typ av olycka som drabbade ett lokalsamhälle. När själva tågurspårningen hade skett, var skadesituationen inte dynamisk utan statisk i viloläge. Ledningsarbetets huvudproblem kan sägas ha varit att åstadkomma ett skadeförhindrande agerande (bärga utan att skadan förvärras), att informera om situationen samt att bringa nödvändigt antal människor i säkerhet i händelse av att bärgningsarbetet skulle misslyckas.

Under årens lopp har Sverige förutom frekventa ovanliga olyckor drabbats av större händelser. Lokalsamhällen, regioner och hela nationen har berörts. Särskilt omskakande för hela nationen har varit kärnkraftshaveriet i Tjernobyl, förlisningen av M/S Estonia, statsminister- och utrikesministermorden, stormen Gudrun och tsunamin i Sydostasien. Förutom behovet av medicinska och räddningstekniska åtgärder har funnits ett stort behov av att hantera information, oro och sorg. Ledningsarbetet har kännetecknats av problemet att integrera ledning mellan lokal, regional, central och internationell nivå.

Resonemanget om olika större olyckor som under senare tid drabbat Sverige i olika omfattningar, visar på mångfalden i krav på olyckshantering samt på komplexiteten i ledningsproblematiken vid varje större olycka. Med utgångspunkt i det tankemönster som illustreras i modellen ovan, bör det gå att på ett mer systematiskt sätt analysera hjälpbehov för olika drabbade omfattningar av samhället vid olika typer av olyckor och hur dessa hjälpbehov kan åtgärdas. Olika olyckstypers krav på hjälpbehov bör gå att precisera tydligare. Komplexiteten i varje olyckstyps hjälpbehov bör gå att analysera bättre. Tankemönstret strukturerar relationerna mellan viktiga omständigheter i olyckshantering. Den centrala tanken är att åstadkomma ett insatsagerande som svarar mot hjälpbehovet. För att åstadkomma detta krävs ledning.

Olika komplexitetsomfång i ledning

Ledningsarbetet i olyckshantering utgör en komplex helhet av processer med flera aktörer, som hanterar olika problem över tid och rum mot olika tidshorisonter. Denna helhet av processer måste samordnas och utformas på ett sådant sätt, att det blir överensstämmelse mellan hjälpbehov och insatsagerande. Ledning som en komplex helhet av ledningsprocesser kommer att få olika utformningar beroende på olyckans omfattning. Genom att gå från ”vardagsinsatser” till större insatser och skärskåda hur ledning bedrivits, går det att finna en kategorisering av det ledningskomplexitetsomfång, som svarar mot hjälpbehov när samhället drabbas i olika omfattningar (Fredholm, 1995a; 1995b; 1997).

Ledning av insatser vid olycksituationer av rutinkaraktär. Karaktäristiskt för denna ledningssituation är frekventa olyckor av tämligen begränsad omfattning. Skadesituationen är relativt lätt överblickbar och lätt att känna igen. Insatsresursen består till största delen av en eller ett par enheter från egen känd organisation. Bilbrand, trafikolycka, lägenhetsbrand är exempel på olyckor som initierar denna typ av ledning. Hjälpbehovet gäller individ- och gruppsammanhang under kortare tid.

Ledning av insatser vid mer komplexa olycksituationer och av flera enheter från samma organisation. Skadesituationen är här svåröverblickbar och komplex. Skadeplatsen måste struktureras på något sätt. Hjälpbehovet utgår från flera individ- och gruppsammanhang (t.ex. radhus) eller ett lokalt delsammanhang (t.ex. brand i en industri). Situationen är relativt kortvarig. En större fastighetsbrand, en medelstor industribrand, en medelstor skogsbrand kan hänföras till olyckor som kräver denna typ av ledning.

Gemensam ledning av insatser vid komplexa olycksituationer och av flera enheter från olika organisationer. Skadesituationen är svåröverblickbar och komplex. Flera organisationer behövs för att möta hjälpbehovet. Samordning i olika avseenden blir viktig. Räddningsledare, polisinsatschef, sjukvårdsledare, medicinskt ansvarig m. fl. måste samordna verksamheten. Ledning av insatser vid en tågolycka, en större trafikolycka osv. hör hit.

Gemensam lokal ledning av insatser vid komplexa olycksituationer med uppenbara och direkta konsekvenser i lokalsamhället. Denna ledningskategori svarar mot hjälpbehovet, när en stor olycka drabbar en stor del av ett lokalsamhälle. Åtgärder som är inriktade mot olycksskeendet som ett fysiskt skeende och fysiskt hot måste vidtas. Åtgärder som hjälper människor i lokalsamhället att hantera situationen måste också vidtas. Åtgärder måste även vidtas för att säkra eller ersätta samhällseliga funktioner i lokalsamhället. Flera kommunala chefer och förvaltningar blir engagerade. Även politiker kan bli engagerade som beslutsfattare. Den stora branden i ett batterilager i Landskrona sommaren 2001 kan hänföras hit.

Gemensam lokal och regional ledning av insatser vid komplexa olycksituationer med uppenbara och direkta konsekvenser för människor i ett eller flera lokalsamhällen och/eller i en region. En mycket omfattande insats enligt närmast föregående kategori eller en skadesituation som drabbar flera lokalsamhällen i enlighet med föregående kategori kräver inriktning och samordning på regional nivå. Översvämningssituationen i västra Värmland och Västra Götaland hösten 2000 är exempel på en sådan situation som initierade denna typ av ledning. Inom flera lokalsamhällen pågick hjälpinsatser inom både Värmlands län och Västra Götalands län. Samordning på regional nivå skedde genom länsstyrelserna i respektive län. Samordning skedde också i sin tur mellan de två länsstyrelserna. Det karaktäristiska är inriktnings- och samordningsbehov på regional nivå mellan insatsskeenden inom lokalsamhälleliga ramar på flera ställen. Statliga och kommunala myndigheter samt privata organisationer blir inblandade i ledningsarbete.

Gemensam lokal, regional och central ledning vid en komplex olycksituation med direkta svåra konsekvenser för en del av ett land eller ett helt land. Behov föreligger av samordning av centrala resurser till en region, eller av inriktning och samordning av ledningsarbetet inom två eller flera regioner. Situationen 1986 vid kärnkraftshaveriet i Tjernobyli, förlisningen av M/S Estonia och tsunamin i Sydostasien kan hänföras hit. Det fysiska olycksskeendet inträffade utanför Sverige, men dess konsekvenser drabbade hela Sverige och vissa delar drabbades hårt.

Gemensam lokal, regional, central och internationell ledning vid en komplex olycksituation med direkta svåra konsekvenser för två eller fler länder. Denna ledningskategori motsvaras av ett olycksskeende som drabbar två eller flera länder, antingen på så sätt att konsekvenserna drabbar två eller flera länder, eller att både fysiskt olycksskeende och konsekvenser drabbar två eller flera länder. Exemplet i stycket ovan är tillämpliga även här.

Sammanfattande diskussion

Kapitlets idéinnehåll är ett tankemönster om hjälpbehov och hjälpåtgärder vid olyckor. Avsikten är att detta tankemönster ska kunna fungera som en referensram för de aktörer som har att samverka i planering av insatser, i handhavande av olycksskeenden samt i analys av olycksskeenden och insatser. Särskilt viktigt är att definiera gränssnitt mellan olika ansvarsområden med utgångspunkt i hjälpbehoven och hur man kan hantera dessa gränssnitt.

Kritiska frågor är hur giltigt idéinnehållet är, dvs. hur väl det återspeglar den verklighet som utgörs av olycksskeenden, samt hur effektivt det är som hjälpmedel för att hantera olycksskeenden. Avsikten är inte att idéinnehållet ska utgöra en absolut sanning om vad hantering av ett olycksskeende är eller en absolut norm för hur ett olycksskeende ska hanteras. Avsikten är att bidra till en begreppsapparat utifrån vilken man kan analysera och diskutera hjälpbehov samt hur man kan fördela ansvar för hjälpåtgärder. Huvudavsikten är att idéinnehållet ska inspirera till ett gemensamt tänkande bland flera insatsaktörer (med ansvar utifrån olika lagstiftningar) om vad olyckshantering är.

Den viktigaste innebörden i idéinnehållet är perspektivet att utgå från det drabbade sammanhangets hjälpbehov. Analyser av olika olycksdrabbade samhällsomfattningars hjälpbehov (t.ex. utifrån riskanalyser) över tid och rum torde kunna ge underlag till att utforma andra och effektivare åtgärdsmetoder och organisationsstrukturer än de nuvarande eller ge underlag för att komplettera dessa.

Ett vanligt sätt att behandla det som här kallas olyckshantering är att utgå från de olika aktörernas ansvar definierat i olika lagstiftningar. Det medför att man inte ser helheten i den problematik som ska åtgärdas. Genom att utgå från hur hjälpbehovet ser ut över tid och rum kan man se problematikens helhet och utifrån denna fördela ansvar och finna samverkansformer.

Referenser

- Cronan, K. (1998). *Foundations of emergency management*. Australian Journal of Emergency Management, vol. 13, no.1, s. 20–23, 1998.
- Drabek, T. (1983). *Alternative Patterns of Decision-Making in Emergent Disaster Response Networks*. 1983,1,2, Aug, 277–305.
- Edstam, A. (1999). *Sammanställning av Tyrestabranden*. Utkast 1:1999-10-06. Södertörns brandförsvärsförbund.
- European Commission. (1999). *Vade-mecum of civil protection in the European Union*. Directorate – general Environment. B-1049 Brussels.
- Fredholm, L. (1995a). *Taktik vid räddningsinsatser. Begreppsanalyser och begreppsuppbyggnad*. FOA-rapport R-95-00128-5.3-SE.
- Fredholm, L. (1995b). *Operativa mönster. En tankestruktur för att studera och analysera beslutsfattande i ledning av stora räddningsinsatser*. Opublicerad pm. Militärhögskolan, Ledarskapsinstitutionen.
- Fredholm, L. (1997). *Att leda stora räddningsinsatser. Svagheter och utvecklingsmöjligheter*. Karlstad: Räddningsverket P21-190/97.
- Fredholm, L. (2000). *Åtta slutsatser om ledning. En analys och diskussion utifrån katastrofbranden i Göteborg 1998*. Karlstad: Räddningsverket P21-357/00.
- Gevork, P. (1998). *Emergency Management System during the Long-Term Disasters: Government and Society Interaction*. International Sociological Association (ISA), 1998.
- Heath, R. (1998). *Dealing with the complete crisis – the crisis management shell structure*. Safety Science vol.30, no. 1-2, s. 139-150, Nov 1998.
- Hedström, L. (1995). *Räddningstjänstens roll i krisstödsarbetet efter Estonia-olyckan. En rapport från fyra kommuner*. Karlstad: Räddningsverket. R61-113/95.
- Kory, D. (1998). *Coordinating Intergovernmental Policies on Emergency Management in a Multi-Centered Metropolis*. International Journal of Mass Emergencies and Disasters, 1998, 16, 1, Mar, 45-54.
- Länsstyrelsen Västra Götaland. (2000). *Dagboksanteckningar HÖGA FLÖDEN, Uppervudsälven, Vänern och Göta älv*. Diarienummer 72-52960-2000.
- Räddningstjänsten Göteborg, Mölndal, Kungsbacka. (1998). *Branden i Makedoniska Föreningens lokaler på Herkulesgatan i Göteborg den 29-30 oktober 1998. En sammanställning av fakta och intryck från personal som deltagit*. Rapport 1998-11-25. Sammanställd av Enar Nordenfelt, Kansliavdelningen.
- SFS 2002:833, *Lag om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting*.
- SFS 2003:778, *Lag om skydd mot olyckor*.
- SOU 2001:41, *Säkerhet i en ny tid*. Särbarhets- och säkerhetsutredningen.
- Statens haverikommission. (2001). *Brand på Herkulesgatan i Göteborg, O-län, den 29-30 oktober 1998*.
- Wolf, H. (2000). *Redovisning/beskrivning av räddningstjänstinsatserna vid järnvägsolyckan i Borlänge 2000-04-08-16*. Pm.

Ann Enander

2. Människors behov och agerande vid olyckor och samhällskriser

10 september 2001: "Regnandet i Sundsvallstrakten upphörde under tisdagsförmiddagen. Översvämningsläget är fortfarande akut och det kan bli ännu värre. Vattenflödet i Ljungan stiger snabbt och mer regn är på gång under onsdagen."

Ann Enander är filosofie doktor i psykologi, leg. psykolog och laborator vid Institutionen för ledarskap och management, Försvarshögskolan. Hon forskar, handleder och undervisar inom områdena risk- och krispsykologi, beredskap, krishantering och ledarskap.

Olyckor och kriser handlar om människor, deras sociala liv och samhället de lever i. En av portalfigurerna inom kris- och katastrofforskning, sociologen Henry Quarantelli, brukar påpeka att *alla kriser är sociala händelser* (1998). Han syftar på att alla olyckor och kriser ger upphov till en social dynamik som påverkar och påverkas av händelseutvecklingen. Kunskap om de drivkrafter och reaktioner som uppstår i krissituationer behövs för att kunna planera för och vidta lämpliga åtgärder. Utgångspunkten här är att den kunskapen bör ligga till grund för samhällets hantering av svåra händelser. De drabbades behov bör vara styrande. Syftet med denna artikel är att sammanställa och diskutera kunskap om människors reaktioner vid olyckor och andra typer av kriser utifrån ett psykologiskt och socialt perspektiv.

Att tillgodose hjälpbehov kan ses ur två olika aspekter. Den ena handlar om att hindra och begränsa ogynnsamma konsekvenser av olyckan så mycket som möjligt för medborgaren. Den andra handlar om att befrämja villkor som underlättar för medborgaren att hantera sin egen situation. Vilka insatser och vilket agerande som bäst kan stödja medborgarna är naturligtvis olika i olika situationer. Vid akut livsfara kan det handla om ett mycket handfast och auktoritativt stöd från insatspersonalens sida. Vid en diffus, utdragen och osäker hot-situation kan det vara viktigast att svara upp mot behov av information och egna möjligheter till aktivitet och beslut hos de drabbade.

Drabbades behov som utgångspunkt

Det finns inga färdiga recept på optimalt handlande i varje situation. Den kunskap som presenteras i denna artikel kan dock ge en utgångspunkt för att planera för, utveckla och genomföra räddningsinsatser med de drabbades behov som styrande riktmärke. Utifrån det synsättet kan viktiga nyckelaspekter handla om att:

Utveckla förmåga att ställa social och psykologisk diagnos på olycks-/kris-situationen. Här handlar det om förmågan att förstå och analysera en fysisk händelse (brand, utsläpp, ras) också i termer av vad händelsen innebär för den enskilde och av det sociala sammanhang inom vilken den utspelas. I en sådan *diagnos* ingår att bedöma innebörden utifrån drabbades synvinkel, exempelvis i termer av hur dessa kan förstå och hantera situationen. Vidare ingår att värdera det sociala sammanhang i vilket olyckan sker, där orsaken till händelsen, tidigare erfarenheter och samhällets reaktioner spelar en betydande roll för utvecklingen. Det handlar även om att bedöma sårbarhet och motståndskraft hos olika

berörda parter – vilka är utsatta, vilka kan behöva olika former av stöd på kort och lite längre sikt?

Utveckla förmåga att förstå och tolka människors reaktioner. Om vi inte förstår hur människor tolkar situationen kan vi inte heller förstå deras handlingar. Förmågan att förstå och tolka människors reaktioner är viktig ur två aspekter. För det första handlar det om att kunna anpassa stöd, information och andra åtgärder på bästa sätt. Till synes dåligt anpassade och irrationella handlingar kan till exempel ses i ett annat ljus om man har kunskaper om att stressreaktioner kan påverka och begränsa människors fysiska och psykiska förmåga. För det andra handlar det även om att bättre kunna hantera egna reaktioner på andras beteende. Aggressivitet och svårhanterliga reaktioner hos utsatta människor kan bättre hanteras om insatspersonal förmår tolka och förstå reaktionen.

Verka för att skapa realistiska förväntningar på människors beteende hos medarbetare och andra berörda. Myter om krisbeteende är seglivade. Det finns flerfaldiga exempel på att felaktiga förväntningar på hur människor kan tänkas agera har bidragit till mindre effektiva planeringsåtgärder, otydlig information i akuta lägen och missriktade insatser. Ledare har en viktig uppgift i att dels utveckla sin egen förståelse för beteende i kris, dels förmedla kunskap till medarbetare och andra berörda.

Förstå betydelsen av informationsfrågor. Informationssökande kan ses som ett uttryck för behovet av att förstå och skapa någon form av egen kontroll i en svår situation. Idag finns nog en medvetenhet hos de flesta aktörer att det är viktigt att ge snabb, relevant, begriplig och tillförlitlig information. Som ledare måste man även vara medveten om och kunna hantera paradoxer och avvägningar i samband med kriskommunikation. Det kan handla om avvägningar mellan intressen hos media, hos myndigheter och hos drabbade grupper. Det kan handla om olika och ibland motstridande behov hos skilda grupper.

Vara medveten om människors behov av egen kontroll och inflytande. Förväntningar på insatspersonal är ofta högt ställda. Den förväntas ta hand om och ordna upp även svåra situationer. Det ligger i den professionella rollen att också försöka motsvara dessa förväntningar så långt möjligt (Wahlen, 2004). I akuta situationer av livsfara är detta synsätt i det närmaste självklart, räddningspersonal ”tar befälet”. Samtidigt bör det alltid finnas en medvetenhet om grundläggande behov hos människor att kunna påverka sin egen situation och få stöd för att själva agera. I diffusa och mer utdragna situationer är det behovet särskilt viktigt att tillgodose. En del i ett professionellt agerande kan således vara att dela ansvar och beslutsmöjligheter med de berörda så långt möjligt.

Skapa beredskap för att hantera konflikter och negativa reaktioner. Vissa typer av händelser och faser i olycksförlopp tenderar att befrämja samarbete och solidaritet, andra förstärker konflikter och motsättningar mellan olika grupper.

Diffusa hot föder osäkerhet och skilda tolkningar, vilket i sin tur skapar grund för konflikter. Socialt komplexa situationer kan lyfta fram latent problem och insikter som är svåra att hantera och acceptera. Mot bakgrund av en tilltagande komplexitet i riskbilden och ett alltmer diversifierat samhälle finns det anledning att förvänta sig att inslag av konflikter och motsättningar snarast kommer att öka i framtiden. I ansvaret som ledare ingår att förbereda sig själv och sina medarbetare på att kunna hantera även en sådan utveckling.

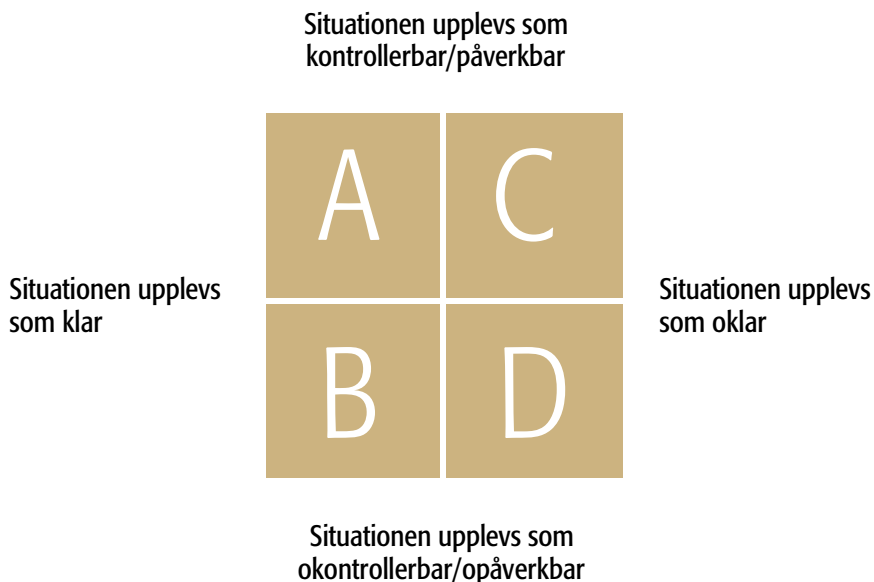
Avgränsning och struktur

Det relevanta kunskapsområdet om människors behov och agerande vid olyckor och samhällskriser är mycket omfattande. Det handlar om reaktioner hos många grupper som på olika sätt berörs av en olycka, om olika behov som uppstår vid skilda typer av olyckshändelser, samt om erfarenheter i olika kulturer och samhällen. För att ge en rimlig avgränsning fokuseras här dels kunskapsområden inom vilka det finns väletablerad forskning, dels områden av direkt relevans för genomförande av räddningsinsatser. Detta innebär ett fokus på behov och reaktioner i direkt anslutning till olycksskeendet. Den omfattande forskningen om behandling av traumatiska långtidseffekter behandlas exempelvis inte närmare i denna artikel.

En olycka sker alltid i ett socialt sammanhang. I nästa avsnitt behandlas olika sätt att strukturera olycksskeenden utifrån psykologiska och sociala utgångspunkter. Därefter sammanfattas några huvudlinjer i befintlig kunskap om människors reaktioner i samband med svåra händelser. Redovisningen baseras på svensk och internationell forskning. Så diskuteras olika grupper som berörs vid en olycka eller kris, samt sårbarhet och riskfaktorer hos dessa. Avsnittet därpå berör den särskilda problematik som förknippas med vissa typer av händelser. Exempelen här gäller dels diffusa hotsituationer, som vid utsläpp av toxiska ämnen, dels socialt komplexa situationer med vålds- och skuldproblematik. Här berörs även några frågor relaterade till kommunikation och medias roll i samband med svåra händelser. Avslutningsvis diskuteras implikationer av den befintliga kunskapen om människors behov och agerande för planering och genomförande av räddningsinsatser och andra typer av operativa samhällsåtgärder.

Psykologiska och sociala perspektiv på ett olycksskeende

En klassificering av olika risk- och olyckssituationer utgår ofta från händelsens fysiska skeende. Det kan handla om bränder, översvämningar eller jordbävningar. En sådan indelning kan vara lämplig i en del avseenden – t.ex. när man ska utveckla taktiska insatser eller utforma speciell utrustning – och stämmer väl överens med vardagens språkbruk. Den är emellertid inte lika självklart användbar vid studier av människors reaktioner. I modern stressteori utgår man ifrån grundtesen att människor *tolkar* sin verklighet utifrån sina sinnesintryck, men också på basis av sina erfarenheter och föreställningar. Utifrån olika tolkningar kan människor uppleva en händelse på helt skilda sätt. Det är den egna tolkningen som ligger till grund för hur den enskilde reagerar.



Figur 1. Modell över subjektiva nyckeldimensioner för att förstå och förklaraindividella reaktioner i katastrofsituationer (Enander m. fl., 1993).

Fält A – kombinationen klara och påverkbara situationer – kan exemplifieras med en mindre brand i den egna lägenheten, där man har möjligheter och kunskaper att själv släcka branden eller begränsa konsekvenserna.

Fält B – klara och opåverkbara situationer – kan illustreras med fall där en olycka har inträffat och de drabbade är helt beroende av hjälp utifrån för att komma i säkerhet. Det kan gälla människor som är instängda eller strandsatta, som exempelvis den drabbade besättningen på den ryska U-båten Kursk när den sjönk i Barentshav augusti 2000.

Fält C – oklara och påverkbara situationer – kan illustreras med osäkra uppgifter om att ett visst livsmedel kan vara sjukdomsframkallande, exempelvis larm om sambandet mellan nötkött och BSE (galna-ko-sjukan). Hotet kan upplevas som oklart och svårtolkat, men genom att undvika vissa matvaror kan den enskilde påverka sin egen situation.

Fält D – oklara och opåverkbara situationer – kan illustreras av det miljöhot som kan följa av ett kärnkraftshaveri. Det är oklart för den enskilde hur mycket den egna lokalmiljön har drabbats, och det finns ingenting han eller hon kan göra för att påverka detta. Lantbrukare i områden i Sverige som drabbades särskilt hårt efter Tjernobylyolycan beskriver sin situation just i termer av oklarhet och upplevelse av bristande möjligheter att göra någonting åt situationen (Enander, 2000).

Ett psykologiskt perspektiv på olika typer av olyckor

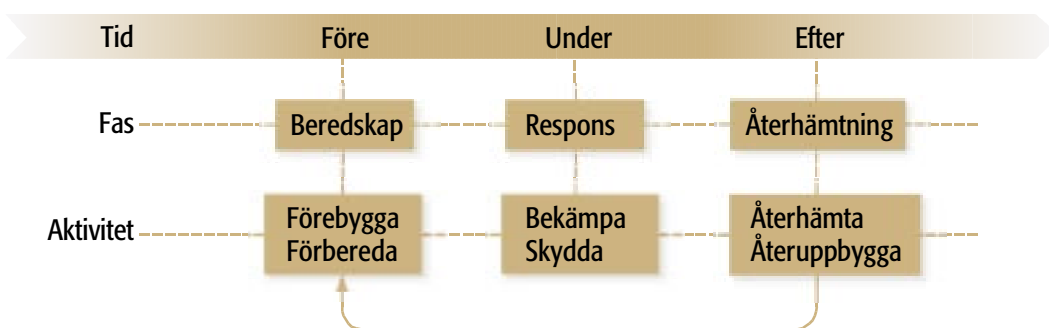
Figur 1 redovisar en modell för att klassificera stressfyllda händelser utifrån två upplevelsedimensioner (Enander m. fl., 1993). Den ena dimensionen har med händelsens art att göra och berör den subjektiva graden av *klarhet* eller *begriplighet*. Ju mindre begriplig en situation upplevs, desto svårare är det att hantera den. Därför upplevs ofta det nya, okända eller diffust hotfulla som särskilt farligt. Den andra dimensionen har med möjligheten att hantera situationen att göra och berör den subjektiva graden av *kontrollerbarhet* eller *påverkbarhet*. Upplevelsen av stress reduceras om man tycker sig ha möjlighet att påverka sin egen situation.

Över tid kan ett olycksskeende klassificeras som mer eller mindre tillhörande olika fält. En situation som först ter sig oklar och opåverkbar kan så småningom klarna när hotet blir tolkningsbart och individen börjar identifiera olika egna handlingsalternativ. Man kan säga att en huvudfunktion i informationsåtgärder för att stödja den enskilde i en krissituation är att dessa så långt möjligt ska bidra till att öka individens förståelse av situationen (upplevd klarhet) och möjligheter att själv påverka sin situation (upplevd kontroll). Att uppleva maktlöshet i en krissituation och vara beroende av hjälp kan vara förknippat med förlust av egen värdighet, och därmed bidra till de påfrestningar som individen är utsatt för (Raphael, 1986).

Olika faser i olycksskeendet

Hantering av ett olycksskeende eller en krissituation kan grovt delas in i tre tidsfaser (se figur 2). Varje fas kan förknippas med vissa operativa aktiviteter, men även med speciella sociala och psykologiska reaktionsmönster och problem.

En första fas kan avgränsas som perioden innan en händelse har inträffat, den kännetecknas av *förebyggande insatser och förberedelser*. Det är inom ramen



Figur 2. Tre faser i hantering av en kris eller ett olycksskeende.

för denna fas våra vardagliga liv normalt utspelas. Vi vet om att det finns riskkällor och potentiella hot, men dessa finns bara som tankar eller bedömningar av vad som kan komma att hända. Vi kan ha mycket olika uppfattningar om dessa risker och hot, hur sannolikt det är att något verkligen inträffar och vilka konsekvenserna i så fall kan bli. Den bedömningen har i sin tur betydelse för om och hur vi är villiga att förebygga risken och förbereda oss inför en olycka.

Den andra fasen omfattar perioden från det att en händelse inträffat och fram till det att den akuta situationen har passerat eller är under kontroll. Perioden kännetecknas av insatser för att *bekämpa hotet, skydda liv och egendom samt minimera skadekonsekvenser*. Gäller hotet t.ex. en brand kan fasen vara kort, gäller det nedfall av radioaktivitet kan den pågå i flera månader eller till och med år.

Den tredje fasen inleds när den akuta situationen är över och sträcker sig fram till dess att situationens konsekvenser ej längre kräver åtgärd. Perioden kännetecknas av *återuppbyggnad och återhämtning* – såväl i fysisk som i social och psykologisk mening. Perioden avslutas med att övergå i den första ”före”-fasens kännetecken, med värdering och införlivande av erfarenheter, förebyggande åtgärder och förberedelser. Därmed beskriver faserna tillsammans ett cykliskt förlopp.

I verkligheten är inte tidsfaserna så tydligt avgränsade som det kan framstå i figuren. Faserna kan glida in i varandra och vara överlappande. Detta gäller särskilt för diffusa och oklara hot, som t.ex. vid toxiska olyckor eller utsläpp av radioaktivitet. Det kan vara svårt för den enskilde att avgöra när, och till och med om, en hotsituation faktiskt föreligger. I samband med Tjernobyolyckan var det exempelvis mycket svårt att fastställa den aktuella situationen och hotnivån i olika delar av landet. Det kan vara värt att påminna om att det inte är den *faktiska* situationen, utan hur människor *uppfattar* och *tolkar* den, som avgör hur de påverkas och agerar. På liknande sätt kan det vara svårt att avgöra när återhämtningsfasen kan anses vara över. Vissa händelser sätter igång en social dynamik som kan påverka samhället på olika sätt under mycket lång tid. I Sverige kan exempelvis mordet på Olof Palme eller Estoniakatastrofen ses som händelser efter vilka återhämtningsförloppet varit mycket utdraget, med långsiktiga effekter på samhället inom ett antal olika områden.

Små och stora olyckor

Storleken på olyckan har konsekvenser för räddningsinsatsen ur ett antal aspekter. Det kan handla om taktik, resursbehov, lednings- och ansvarsfrågor. Skillnader mellan små och stora olyckor kan även ses ur psykologisk och social synvinkel. Vid en större olycka där många drabbas kollektivt sätts en social dynamik i rörelse vilken även påverkar hur den enskilde upplever och reagerar på händelsen. Weisaeth (2002) har sammanfattat några av skillnaderna mellan individuella och kollektiva skadehändelser (trauman) i en översikt som återges i tabell 1.

Av översikten framgår att ett kollektivt trauma kan under påverkansfasen medföra ytterligare påfrestningar hos den drabbade, i form av upplevelser relaterade till andra människors utsatthet som man bevittnar eller kanske tar på sig ett ansvar inför. Berättelser från överlevande från förlisningen av M/S Estonia ger tydliga exempel på hur sådana upplevelser kan bidra till känslor av skuld och

Tabell 1. Individuellt kontra kollektivt trauma (omarbetat efter Weisaeth, 2002).

Faser	Kollektivt trauma	Individuellt trauma
Påverkansfas	<p>Dödshot <i>intensitet, varaktighet</i></p> <p>Kroppsskador/fysisk utmattning <i>allvar, lokalisation</i></p> <p>Vittnesupplevelser <i>anhöriga dödade, grad av hjälplöshet – egen och andras</i></p> <p>Ansvarsbörda <i>Omsorgsansvar, omöjliga val</i></p>	<p>Dödsfara <i>intensitet, varaktighet</i></p> <p>Kroppsskador/fysisk utmattning <i>allvar, lokalisation</i></p>
Räddningsfas	Behov > resurser	Behov ~ resurser
Posttraumatiska faser	Symtomsmitta, synkronisering av stressreaktioner, bearbetning i grupp, det altruistiska samhället/förlust av eller konflikter i gemenskapen	Isolerat öde
Närvaro av/deltagande från:		
Media	I hög grad	I låg grad
Politiker	I hög grad	Inget
Kungahus	I hög grad	Inget
Kyrka	I hög grad	I viss grad
Hälso- och sjukvård	I hög grad	I hög grad
Polis/räddningstjänst	I hög grad	I hög grad

till svårbearbetade minnesbilder (Wallenius, 1996). Av översikten framgår även att en väsentlig bidragande aspekt av kollektiva trauman handlar om vad som sker *efter* själva olyckan. Det handlar om såväl mobilisering av samhällets resurser som den uppmärksamhet som riktas mot olika berörda grupper från media och andra aktörer.

Olyckor som psykologiska och sociala fenomen

I detta avsnitt har olyckor betraktats utifrån ett psykologiskt och socialt perspektiv. En viktig grundprincip som lyfts fram är betydelsen av *tolkning*, dvs. att individer agerar utifrån hur de tolkar en viss händelse och vad den innebär för dem själva. En annan viktig utgångspunkt är att olycksskeenden sätts in i ett *socialt sammanhang* som innebär att människor påverkas inte bara av själva händelsen, utan även av de effekter och ageranden i samhället som olyckan leder till. Ett synsätt på olyckor som psykologiska och sociala fenomen har flera implikationer när det gäller olyckshantering:

För det första innebär det *att händelser som i sina fysiska förlopp liknar varandra inte nödvändigtvis kommer att tolkas på samma sätt av dem som drabbas.*

För det andra innebär det *att människor med sina varierande kunskaper och erfarenheter kan bedöma en och samma risk- eller olyckssituation mycket olika.*

För det tredje innebär det *att vissa typer av händelser kan ha omfattande psykologiska och sociala konsekvenser, även om de inte medför någon större fysisk eller materiell skada. Effekterna kan även vara de omvända, dvs. hotet kan vara av allvarlig art, men människor uppfattar inte eller nonchalerar faran.*

Innebörden i dessa tre implikationer utvecklas och exemplifieras nedan.

Händelser med liknande fysiska förlopp tolkas olika

Första gången en händelse inträffar kan den vara oklar och upplevas som okontrollerbar, människor förstår inte och vet inte hur de ska bete sig. Om de utsätts för en liknande situation igen kan den tolkas på ett helt annat sätt. I forskningslitteraturen används ibland uttrycket *kriskultur* för att beskriva utvecklingen i samhällen som utsatts för upprepade allvarliga kriser, till exempel på grund av återkommande naturkatastrofer som orkaner eller översvämningar, eller som följd av olycksdrabbade verksamheter såsom gruvdrift.

En kriskultur innefattar såväl normer och värderingar beträffande hur ett hot ska uppfattas som praktiska tekniker för att möta hotet. Skillnader i hur människor i Sverige respektive Estland reagerade på förlisningen av M/S Estonia har bland annat tolkats i termer av skilda förväntningar, erfarenheter och kriskulturer. Karakteristiskt för en kriskultur är att den är specifikt orienterad mot en viss typ av kris eller olycka, samt att den baseras på erfarenheter från den värsta händelsen i närtid.

En annan faktor som påverkar tolkningen av ett kollektivt trauma är orsaken, eller det som människor uppfattar som orsaken, till olyckan. Weisaeth (2002) klassificerar fyra olika typer av orsaksförhållanden relaterade till hot eller olyckor; naturkatastrofer, mänskliga misstag, mänsklig försummelse och mänskliga ondska. Olyckor som uppfattas som naturkatastrofer accepteras vanligen som

slumpmässiga och kan omfattas av en naturlig fatalism, ”det är sånt som händer”. Mänskliga misstag eller försummelse väcker däremot förebråelser, kritik och förlust av förtroende. Händelser till följd av mänsklig ondska i form av direkt våld eller illvilja kränker individen och kan ge upphov till en våldscykel där den drabbade upplever det legitimt med egna aggressiva handlingar och vedergällningar. Inte bara händelsen, utan i hög grad även hur orsaken tolkas påverkar reaktionerna.

I utvecklade samhällen minskar benägenheten att tala om rena naturkatastrofer, eftersom man tillskriver människan en allt större roll, och ett större ansvar i att påverka det som sker. Att byggnader rasar efter en jordbävning betraktas inte enbart som en effekt av enorma naturkrafter, utan relateras även direkt till mänskliga aktiviteter i form av (bristande) byggnadskonstruktion och (oförutseende) samhällsplanering.

Människor kan uppfatta en och samma händelse olika

Det finns många skäl till att människor uppfattar en händelse på olika sätt. Generellt kan man säga att utrymmet för skilda tolkningar är större under före- och efterfasen av en svår händelse. Ett vanligt mönster i samhällen som drabbas av svåra händelser kan vara relativt god enighet under själva den akuta responsfasen, medan däremot motsättningar och konflikter mellan grupper ökar under återhämningsperioden.

Ju diffusare och otydligare hotsituationen är under den akuta fasen, desto större möjlighet att människor även kan uppfatta den på olika sätt. Studier av samhällen som drabbats av diffusa hotsituationer i samband med befarat utsläpp av radioaktiva ämnen eller gifter visar också att situationen ofta har tolkats på olika sätt av olika individer och grupper. Detta har i sin tur varit en källa till konflikter och mistroende mellan olika grupperingar.

En intervjustudie bland lantbrukare med erfarenheter från områden i Sverige som drabbades av nedfall efter Tjernobyloolyckan kan illustrera olikheter i sådana tolkningar (Enander, 2000). Lantbrukarna tillfrågades om sina erfarenheter, hur de nu såg tillbaka på dessa och hur de skulle tänka i en liknande situation idag. Två helt skilda sätt att tolka erfarenheterna kom fram. Det ena mönstret handlar om att man själv inte kan göra särskilt mycket, det krävs expertis för att göra bedömningar och att man måste förlita sig till myndigheter. I en framtida situation gäller främst att följa anvisningar och bestämmelser; ”man kan ändå inte påverka något själv, man får göra som de säger”. Det andra mönstret baseras i högre grad på egen uppbyggd kunskap och en kritisk inställning till vissa åtgärder som man uppfattade att myndigheter vidtog utan att kunna ge en god förklaring. Vid en liknande situation skulle man ha ett mer ifrågasättande förhållningssätt; ”Jag skulle tänka själv, jag skulle ställa större krav på myndigheter om det hände igen”.

En viktig del i tolkningen av ett hot är hur man tolkar sina egna möjligheter att agera. Även i en mycket tydlig farosituation kan det finnas stor variation mellan individer i vilka möjligheter de har, och uppfattar att de har, att agera. En viktig effekt av träning och övning tycks vara just att man i en svår situation lättare kan identifiera och mobilisera egna handlingsmöjligheter.

Begränsade händelser med långtgående konsekvenser, och tvärtom

Det är återigen tolkningen av händelsen, snarare än det som faktiskt inträffat, som avgör hur människor reagerar. Detta kan innebära att händelser som ur samhällelig synvinkel inte bedöms som så allvarliga, eller bedöms vara överspelade, ändå fortsätter att väcka starka reaktioner. Vissa typer av olyckor får särskild betydelse i kraft av sin symboliska innebörd eller de associationer som de signalerar. Kärnkraftsolyckan vid Three Mile Island (Harrisburgolyckan 1979) utgör ett exempel på en händelse där ingen kom till omedelbar skada, men där incidenten hade mycket utdragna psykosociala konsekvenser hos de kringboende (Baum m. fl., 1983, Kroll-Smith & Couch, 1993). För många människor symboliserade händelsen en situation där människan tappade kontroll över teknologin, en tanke som i sin förlängning är subjektivt hotfull.

Vissa typer av olyckor väcker således särskilt starka reaktioner i kraft av sin symboliska innebörd eller associationer som de ger. Det är viktigt att förstå vilka faktorer som kan ligga bakom en omfattande subjektiv reaktion inför en del slags hot. En underskattning av dessa subjektiva reaktioner kan leda till att samhället inte ger människor det stöd som de behöver.

Attacken på World Trade Center den 11:e september 2001 var en sådan händelse som hade oerhörda direkta konsekvenser för USA, men som även i kraft av den symboliska betydelsen påverkade hela världen i en närmast ofattbar utsträckning.

Det omvända fenomenet, att människor nonchalerar en verklig fara, utgör ett problem framförallt när det gäller förberedelse- och beredskapsfasen. Ett antal psykologiska faktorer bidrar till att människor kan reagera på det här sättet. Vissa faktorer handlar om vårt sätt att värdera faror för egen del, vi tenderar ju att tro att vi inte själva kommer att drabbas (Weinstein, 1980). Hot mot den egna hälsan på grund av rökning eller felaktig kost är välkända exempel på subjektivt underskattade hot, liksom risker i den vardagliga miljön – i hemmet eller trafiken. Vissa typer av hot är svårare att ta till sig än andra. Till dessa situationer hör händelser som är delvis ”osynliga”, eller som innebär att de negativa konsekvenserna dröjer. Det förekommer också att skeendet är uppdelat i tid och rum så att den enskilde inte överblickar helheten och uppfattar konsekvenserna.

Reaktioner vid olycks- och krissituationer

Detta avsnitt presenterar en översiktlig bild av generella erfarenheter av människors reaktioner i samband med svåra händelser. Redovisningen bygger på svensk och internationell forskning och är strukturerad utifrån de tre faser i ett händelseförlopp som illustrerades i figur 1 (se föregående avsnitt). I *före/beredskapsfasen* handlar det om riskmedvetenhet, beredskap och reaktioner på varning. I *under/responsfasen* diskuteras agerande under akut hot, samt vissa myter förknippade med detta. Avsnittet om *efter/återhämtningsfasen* tar slutligen upp något om konsekvenser och efterreaktioner.

”Före”/beredskapsfasen

Vilka risker vi uppfattar och hur dessa bedöms och värderas påverkar vår beredskap och lyhörddhet för varningssignaler. Människors sätt att uppfatta risker har varit föremål för forskningsintresse sedan det tidiga 1970-talet. Utvecklingen och tillämpningen av kärnkraftsteknologin var en av drivkrafterna bakom detta ökade intresse. Debatten om kärnkraften tydliggjorde till exempel skillnader i hur risker bedömdes, framförallt mellan teknisk expertis och en tvekan allmänhet. Forskningen har följaktligen inriktats mycket på att förklara olikheter i riskbedömning – dels mellan olika typer av risker, men även mellan olika grupper av människor.

Risker och riskuppfattning

Den psykologiska forskningen om riskbedömning har visat att människor tenderar att använda ett antal ungefärliga mentala *tumregler* när de ska bedöma hur ofta vissa saker sker. Händelser som ligger nära i tiden, som är lätta att föreställa sig, som har drastiska konsekvenser tenderar att bedömas som mer frekventa. I en studie bland allmänheten fann vi att människors uppskattningar stämde relativt väl med tillgänglig statistik vad gällde dödsfall till följd av olyckstyper (Enander, 1990a). I överensstämmelse med tidigare studier i andra länder fann vi dock en tendens till överskattning av ovanliga och dramatiska olyckstyper, samt en motsvarande underskattning av vanliga och mer all dagliga olyckor.

Det finns en väsentlig skillnad mellan att bedöma hur sannolika olika händelser är, och att bedöma hur troligt det är att man själv drabbas. Ett viktigt och väldokumenterat forskningsresultat visar att människor generellt bedömer risken för egen del som mindre än för *folk i allmänhet* (Weinstein, 1980; Sattler m. fl., 2000). Vi tenderar att tro att vi är mindre sårbara än andra. Fenomenet har förklarats psykologiskt i termer av optimism vad gäller den egna osårbarheten och föreställningar om att man kan kontrollera vissa risker för egen del. Tendensen är också starkast när det gäller aktiviteter som upplevs medföra hög egen kontroll, t.ex. bilkörning. Men även risker som rimligen i hög grad ligger utanför individens egen kontroll – risken att drabbas av vissa sjukdomar, att skadas i en jordbävning, t.o.m. att omkomma i händelse av ett kärnvapenfall – tycks vara föremål för en viss optimistisk felbedömning. Det är inte nödvändigtvis så att de som varit utsatta för en hotsituation eller ett tillbud har en mer realistisk syn på den egna sårbarheten. Felkällor i vårt sätt att tolka våra egna erfarenheter och i efterhand omtolka orsaker till händelseförlopp, s.k. efterklokhetsfel, bidrar till att vi ändå tenderar att underskatta den egna risken.

Vissa forskare menar att ett visst mått av ”osårbarhetskänsla” är nödvändig för det egna välbefinnandet (Taylor & Brown, 1988). Medvetenhet om risker har också sitt pris – dels i direkta kostnader för förebyggande eller förberedande åtgärder, dels även i psykologiska termer i form av exempelvis ökad oro (Enander, 1996). Om man vill stimulera andra till att ta större säkerhets- och beredskapshänsyn genom att öka deras riskmedvetenhet måste man därför ta med i beräkningen dels att det kan vara svårt att ”bryta igenom” osårbarhets känslan hos enskilda individer, dels att en ökad känsla av sårbarhet också kan medföra psykologiska och sociala konsekvenser på individnivå.

Förebyggande åtgärder och förberedelse

I efterhand väcker olyckshändelser starka reaktioner och stor uppmärksamhet. Däremot är det betydligt svårare att väcka människors intresse för att vidta åtgärder för att förebygga olyckor eller förbereda sig för dessa. Detta trots att vi vet att många olyckor går att förebygga och att de som förbereder sig också klarar sig bättre i en svår situation. Varför förbereder vi oss inte bättre?

Det har tidigare nämnts att orealistisk bedömning av risker för egen del kan vara *en* hindrande faktor. En annan anledning till låg olycksberedskap kan ligga i de sätt som människor tolkar och föreställer sig olika hotsituationer. Om situationen förefaller oklar är det svårt att identifiera lämpliga åtgärder, om man upplever att man saknar kontrollmöjligheter förefaller åtgärder ändå meningslösa (se figur 1).

Ett huvudsakligt skäl till att människor inte vidtar beredskapsåtgärder uppges vara just osäkerhet – osäkerhet om vad man ska förbereda sig för (Larsson & Enander, 1997). Faktorer som däremot visat sig bidra till att individen *gör* förberedelser är upplevelse av personlig mening och upplevelse av mening i samhällsengagemang. En annan aspekt som inte varit föremål för någon mer omfattande forskning berör sociala normer och förväntningar kring risk- och säkerhetsfrågor. Dessa normer kan variera hos olika grupper i samhället. I studien över katastrofförberedelser fann vi tendenser till att säkerhetsfrågor hade lägre social status hos yngre, framförallt yngre män. Man förväntade sig negativa reaktioner från andra i omgivningen om man brydde sig om säkerhetsfrågor.

Osäkerhet kan även gälla frågan om ansvar och roller. I studier av människors syn på beredskapsfrågor i Sverige framgår tydliga förväntningar på att myndigheter ska hantera olika situationer och vidta åtgärder. Människor tenderar att bedöma myndigheters beredskap såsom god, till och med i situationer där det uppstått uppenbara fel och brister i planering och handläggning (Enander & Johansson, 1995). Vissa forskare har påpekat att det finns en potentiell fara i hög trovärdighet (Otway & Wynne, 1989). De menar att ju större tillit medborgare har till att myndigheter och organisationer är kapabla att ta hand om beredskap och säkerhet, desto mindre vaksamma och aktiva är de själva. I svenska studier framgår även ett samband mellan hög tilltro till myndigheters beredskap och en förnekande eller uppgiven inställning vad gäller de egna möjligheterna att påverka säkerheten (Enander 1996). Det kan ligga ett mått av önsketänkande i tilliten till myndigheter och ansvariga – ”eftersom jag själv inte kan/vill göra något, så förlitar jag mig på att andra är aktiva”.

Varning och varningsproblematik

Studier av hur människor agerar inför varning tillhör de mera etablerade områdena inom olycks- och katastrofforskningen, i synnerhet vad gäller naturkatastrofer såsom översvämningar, orkaner eller vulkanutbrott.

Teoretiska analyser av varningsprocessen utifrån ett mottagarperspektiv kan grovt delas in i två huvudinriktningar. En psykologisk riskperceptionstradition har utgått från individens uppfattningar om risken /hotet och värderingar av möjliga handlingsalternativ. Här är det individens erfarenheter, kunskaper och

tolkningar som bildar utgångspunkt för att förstå handlingen. Sociologiskt orienterad forskning har däremot lyft fram kollektivt utvecklade normer som utvecklas i respons till nya situationer. Med detta synsätt betonas sociala processer i krisresponser. De två perspektiven är inte oförenliga, utan kan snarare ses som kompletterande perspektiv (Lindell & Perry, 1992).

För att människor ska ta emot och agera på en varning krävs att de uppmärksammar varningen (hör, ser); förstår vad den innebär; tror på budskapet; inser att det gäller honom/henne själv; agerar i enlighet med varningsbudskapet (Mileti & Sorensen, 1988). Det finns en riklig empirisk dokumentation av problem i samtliga dessa led i processen. En avgörande del ligger i människors sätt att tolka olika signaler. Vid utlösande av VMA-signalen i samband med ett klorutsläpp i Skoghall på Hammarö var det exempelvis många som tolkade signalen fel, eller utgick ifrån att det rörde sig om en övning (Enander, 1990). Även varning i form av rök eller andra (i efterhand) uppenbara tecken kan lätt misstolkas. Intervjuer med överlevande från Göteborgsbranden 1998 ger flera exempel där ungdomar misstolkat lukt- och synintryck (Statens Haverikommission, 2001).

Perry (1989) utvecklar en modell på basis av fyra variabler som har visat sig vara av grundläggande betydelse för individens reaktioner på varningssignaler: familjekontext, tillgång till en adaptiv (anpassningsbar) plan, upplevd personlig risk samt tilltro till varningsbudskapet. Familjekontext syftar på den ofta dokumenterade erfarenheten att familjer agerar som en enhet, och att första prioritet för de enskilda medlemmarna i en familj är att kontakta varandra och agera gemensamt. Tillgång till en adaptiv plan, genom erhållen information, tidigare erfarenhet eller övning, ökar responsbenägenheten. Många studier visar dock nedslående resultat vad gäller benägenhet att göra upp planer och förbereda sig, exempelvis därför att man är osäker vad man ska planera för (Larsson & Enander, 1997). Såväl upplevd personlig risk som tilltro till varningsbudskapet påverkas av faktorer hos individen, hos budskapet och dess källa, samt i interaktionen dem emellan (se Lindell & Perry 1992 för en utförlig diskussion).

Sammantaget visar forskningen på ett stort antal faktorer av betydelse för hur den enskilde kan tänkas uppfatta varningssignaler i en viss situation. Generellt ligger problemet i att få människor att ta larvet på allvar, snarare än i att de skulle överreagera. Ett genomgående tema inom området är sökande efter bekräftelse, och behovet av att utforma varningssystem som underlättar detta. Lindell & Perry (1992) diskuterar ett antal olika varningskanaler och förordar system som kombinerar flera kanaler. Enligt Handmer (2000) är en gemensam förståelsebas en viktig förutsättning för att varningsprocessen ska fungera. Han ställer frågan om varning därför blir allt svårare att genomföra i moderna samhällen som karakteriseras av stor rörlighet, individualism och heterogenitet.

Responsfasen: agerande under hot

Psykologisk stressteori ger en utgångspunkt för att förstå människors agerande under akut hot. Stressteori rymmer i sig flera olika inriktningar (Larsson m. fl., 2003). Ett synsätt som till stor del kan sägas ha präglat modern kris- och kata-

strofforskning tar sin utgångspunkt i den psykologiska modell som utvecklats av Lazarus och hans kollegor (Lazarus & Folkman, 1984). Teorin och dess utveckling finns väl beskriven och tillämpad i svensk forskningslitteratur. (För närmare beskrivning av teorin hänvisas läsaren till följande källor: Enander m. fl., 1993; Wallenius, 1996; Wallenius, 2001a, 2001b; Larsson m. fl., 2003.)

Stress vid akuta hotsituationer

Kärnan i det stressteoretiska synsättet kan sammanfattas i att:

- ”Sanningen bor i betraktarens öga”, med vilket menas att individen formar sin egen bild av världen genom tolkning av sinnesintryck och erfarenheter.
- Tolkningsprocessen innefattar två grundfrågor: för det första ”Är det hotfullt?”; för det andra ”Vad kan jag göra?”. Dessa två frågor speglar individens bedömning av det yttre hotet samt av sina egna möjligheter att handla.
- Individens försök att bemästra situationen fyller två funktioner. Den första funktionen är riktad mot situationen eller problemet, så kallad probleminriktad stresshantering. Den andra riktas mot de känslor som väcks, exempelvis rädsla eller vrede, så kallad känslolinriktad stresshantering.

Ett stressteoretiskt synsätt på akuta hotsituationer har flera viktiga implikationer. För det första, att individer kan förväntas tolka situationen på olika sätt och att det är tolkningen, och inte ”objektiva” förhållanden, som utgör grunden för handlingen. Tolknningen gäller både faran och den egna handlingsmöjligheten. Om man inte tror sig kunna göra något, kommer man troligen att förbli passiv även om det ”objektivt sett” finns möjligheter att rädda sig undan faran. En annan viktig implikation är den att handlingar som kan förefalla passiva och icke-ändamålsenliga kan ha en funktion för individen genom att hjälpa denna hantera sina känslor. En vanlig sådan strategi kan vara förnekande, vilket innebär att man försöker bortse från faran och fortsätta som om ingenting hänt.

I sin översikt av stressrelaterad forskning ger Larsson och medarbetare (2003, s. 172–174) en sammanfattande beskrivning av akuta stressreaktioner, med utgångspunkt i att dessa omfattar *hela människan*. Reaktionerna inkluderar fysiologiska och motoriska förändringar, samt även förändrad tankeverksamhet i form av påverkan på funktioner som varseblivning, bedömning, problemlösning och social anpassning. Stressreaktioner innefattar även känslor som rädsla, ångest, vrede eller skam.

Vanliga exempel på tendenser under hög akut stress som lyfts fram är följande:

- att generalisera utifrån en liten mängd data
- svårigheter att överblicka och värdera stora mängder data
- att dra förhastade slutsatser
- att överskatta eller underskatta problem
- att tappa nyanser, att tänka antingen – eller.

I sin belysning av vanliga stressreaktioner påpekar dessa forskare slutligen att våra reaktioner egentligen i huvudsak är funktionella om man beaktar den typ

av hot som människosläktet drabbats av under sin långa utveckling. Men, menar författarna:

I det moderna samhället är hoten av en annan karaktär än dem vi är genetiskt anpassade till. Moderna hotsituationer är i många fall komplexa och tidskrävande. Tunnelseendet kan då medföra att vi missar viktig information samtidigt som renodlad rädsla eller aggressivitet kan driva oss i fel riktning. (s.174)

Beteende i nödlägen

Även den sociala ram inom vilken en olycka eller katastrof utspelas har betydelse för förståelse av människors handlingar. I samband med bränder hävdar Canter (1990) att människor till stor del söker följa vad han kallar *det rollmanus* som de påbörjat innan olyckan inträffade eller som de vanligtvis följer. Ett rollmanus är knutet såväl till individens roll och pågående aktivitet som till den plats där han eller hon befinner sig. Det handlar om de vanor och beteenden som hänger samman med just den rollen, aktiviteten och miljön. Man betar sig på ett sätt i rollen som arbetskamrat på jobbet, på ett annat sätt som småbarnspappa i ett varuhus. Utifrån detta ställer Canter hypotesen att risken för dåligt anpassat beteende paradoxalt nog kan vara större i en välkänd miljö, där man följer ett rollmanus som är välkänt och inarbetat. Detta gäller dock inte om beteende i nödsituationer *också* är väl inövat i just den situationen.

En välkänd forskare i brandbeteenden (Proulx 1994, citerad i Ockerby 2001) har beskrivit fyra grundprinciper relaterade till människors beteende vid akuta nödlägen. Den första är *undvikande eller förnekande*; man söker vardagliga tolkningar av signaler om fara eller ignorerar dessa helt. Den andra beskriver *engagemang*; människor tenderar att fortsätta med det de håller på med eller brukar göra i liknande situationer. Vid branden vid King's Cross 1987 fortsatte människor att gå in i tunnelbanestationen enligt dagliga vanor, trots att det strömmade upp rök från tunneln. Den tredje principen gäller *relationer*; människor söker sig till varandra, försöker nå nära och kära och vill agera gemensamt. Planering för nödsituationer måste exempelvis utgå från att föräldrar kommer att söka sina barn. Fjärde principen lyfter fram *roll* och hur den uppfattas. Passage-rare kan agera passivt därför att de förväntar sig att besättningsmedlemmar ska ta huvudansvaret i en nödsituation.

Betydelsen av socialt sammanhang och rollhäfte för beteende i krissituationer har implikationer för generalisering av resultat från olika miljöer. Individen kan förväntas följa olika rollmanus som exempelvis tunnelbanetrafikant på väg till arbetet, anställd på arbetsplatsen, hotellgäst, sjukhuspatient eller som familjemedlem i hemmet. Beredskapen att vidta vissa åtgärder eller bete sig på vissa sätt kan således variera beroende på plats och roll. Rollmanus behöver inte alltid vara tydliga utan kan hänga samman med hur individen själv uppfattar sin roll.

Eftersom såväl individ- som situationsfaktorer påverkar beteenden i en nödsituation är det svårt att förutsäga hur människor kan komma att bete sig vid en viss olycka. I en av de få studier där man försökt kvantifiera olika typer av reakt-

tioner indelar Weisaeth (1989) dem som drabbats vid en explosion i en större färgindustri i tre grupper utifrån deras reaktionsmönster. Den första gruppen ägnade sig huvudsakligen åt ”passivt följande”, dvs. de tog efter vad andra gjorde, vilket huvudsakligen var flyktbeteenden. Denna grupp utgjorde ca en tredjedel. Den andra gruppen, ca hälften, hade kvar sin förmåga till social interaktion och samarbete. I den tredje gruppen (ca 10%) ingick de som tog initiativ till ledarskap.

Myt och verklighet

Den sociologiskt orienterade krisforskningen har bidragit till att vederlägga ett antal populära myter beträffande hur människor beter sig i kollektiva stressituationer. Exempel på sådana myter, menar Fischer (1998), är att människor flyr i panik, är totalt hjälplösa och beroende av myndigheters hjälp, rusar till allmänna skyddsrum för att bli omhändertagna i största möjliga utsträckning, samt att plundring och asocialt beteende är vanligt förekommande. Tabell 2 sammanfattar mytologi kontra verklighet avseende katastrofreaktioner.

En av de mest etablerade myterna gäller förekomsten av panik eller utpräglat irrationella och asociala reaktioner hos de drabbade. Myten avkläddes redan på 1950-talet av katastrofforskaren Henry Quarantelli (1954). I en genomgång av det empiriska underlaget kunde han konstatera att panik är sällsynt och förekommer endast under en kombination av mycket specifika omständigheter. Dyregrov (2002) poängterar att snabb evakuering av ett farligt område inte handlar om en panikartad reaktion, utan snarare om ändamålsenligt beteende. Enligt samme författare kan man tala om panik då en enskild individs beteende hindrar eller minskar andras möjligheter att rädda sig ur en livshotande situation. Situationen där panik uppstår kännetecknas av två faktorer. För det första, att människor tror att de befinner sig i omedelbar livsfara. För det andra, att de

Tabell 2. Myt och verklighet om katastrofreaktioner (efter Fischer 2002).

Myt	Verklighet
Panikartad flykt	Rationellt beteende
Plundring	Kriminellt beteende minskar
Priser trissas upp	Nödvändiga gods bortskänkes
Undantagstillstånd	Normal lagstiftning gäller
Psykologiskt beroende	Förmåga att tillgodose behov
Katastrofchock	Mottaglighet för andras behov
Utrymning – bör avvakta	Utrymning – bör sättas igång tidigt
Skyddsrum – utnyttjas omedelbart	Skyddsrum – utnyttjas i nödfall
Tillförlitligt: uppgifter om döda/skadade/skador	Överdrivet: uppgifter om döda/skadade/skador

tror att det finns en chans att undkomma faran, men att möjligheterna snabbt kommer att minska.

Situationer som kan karakteriseras av panikskapande faktorer kan vara brandkatastrofer eller förlisning av fartyg. Analyser av beteende i samband med sådana händelser som branden vid Kings Cross tunnelbana 1987 (Donald & Canter, 1990) och även förlisningen av M/S Estonia (Cornwell m. fl., 2001) visar dock att sociala strukturer och roller, till exempel respekt gentemot auktoritetsfigurer eller normala umgängesmönster mellan män och kvinnor, tenderar att bibehållas även i mycket svåra situationer. Utifrån empiriska uppföljningar av katastrofhändelser för Feinberg & Johnson (2001) fram hypotesen att sociala relationer endast gradvis bryts ned vid extrema hot. Svaga relationsband, såsom att ta hänsyn till personer man inte känner, bryts ned tidigare än starkt socialt etablerade relationer baserade på exempelvis könsroller och ålder. Mest stabila är primära familjeband, exempelvis mellan man och hustru eller mellan föräldrar och barn.

Myterna om katastrofreaktioner förefaller seglivade. Fischer (2002) föreslår flera skäl till detta. Ett kan vara den bild som framställs i media, där termer som *panik* gärna används för att skapa dramatiska rubriker, samt inte minst skildringarna av människors beteende som förekommer i den populära filmgenren *katastrofrullar*. Ett annat skäl handlar om att erfarenheter från civila orosituationer (exempelvis kravaller eller rasmotsättningar), då plundring och våld verkligen förekommer, tenderar att generaliseras till andra typer av kriser. Ytterligare ett skäl handlar om bristande kunskaper. Vi tenderar att dra felaktiga, allmänförnuftiga slutsatser om att extraordinära omständigheter med nödvändighet måste leda till extrema och asociala beteenden.

Brandforskaren Sime (1990) pekar på ytterligare en faktor som kan bidra till att myten om panik hålls vid liv, nämligen att panik som förklaringsmodell lägger ansvaret för konsekvenser av olyckor och skador hos den enskilde och därmed erbjuder en förenklad bild av problematiken med nödåtgärder. Med ett sådant synsätt kan det ligga närmare till hands att mena att *människor måste lära sig agera på rätt sätt* än att fundera över hur nödåtgärder bör utformas för att ge stöd åt människors naturliga beteenden i kris.

Förekomst av myter och felaktiga föreställningar om hur människor beter sig i svåra situationer kan utgöra ett hinder för god planering och effektiva åtgärder på flera sätt (Ockerby, 2001). Myndigheter som oroar sig för panik kan till exempel vara ovilliga att lämna information eller kan fördröja den i onödan. Ett sådant agerande försvårar ytterligare hantering av en svår situation, eftersom människor är mindre benägna att följa råd och anvisningar när de upplever att den information de får är otydlig eller ofullständig (Perry & Lindell, 2003).

Utrymning

Kunskaper om människors beteende inför utrymningsbeslut hämtas till stor del från klara och relativt entydiga situationer, som i samband med orkanvarning, översvämningar eller liknande. Ofta rör det sig om samma områden som drabbats upprepade gånger. Trots en relativt klar hotsituation och tidigare erfarenhet

inom området är ändå misstro den vanligaste initialreaktion (Vogt & Sorenson, 1987). Sociala faktorer spelar stor roll i alla skeden vid utrymning (se t.ex. Fitzpatrick & Mileti, 1991, Lindell & Perry, 1992). Den omedelbara reaktionen inför situationen är att söka bekräftelse, vanligen hos släkt, vänner och grannar. Beslutet att utrymma sker familjevis, där familjer med barn är generellt mer benägna att utrymma. En vanlig erfarenhet har varit att människor helst söker skydd hos vänner eller bekanta, och tenderar att ha en mer negativ uppfattning om de skyddsmöjligheter som anordnas av myndigheter.

Den generella erfarenheten är att människor är obenägna att utrymma även i mycket tydliga hotsituationer, samt att de tenderar att skjuta upp utrymningen så sent som möjligt. Detta kan kontrasteras mot händelserna i samband med reaktorolyckan vid Harrisburg (Three Mile Island, 1979) där en omfattande spontanevakivering uppstod. Utvecklingen i samband med händelsen tycks bekräfta misstanken att reaktioner inför teknologiska olyckor kan skilja sig avsevärt från dem som förekommer i samband med naturolyckor. Det rika empiriska materialet (se van der Pligt, 1992, för en översikt) ger en inblick i hur olika aspekter av situationen bidragit till att människor tolkat den på olika sätt. Av den anledningen kan händelsen förtjäna en närmare granskning.

Reaktorolyckan vid Three Mile Island medförde ett okontrollerat utsläpp av radioaktivitet i omgivningen under ca en vecka. Utsläppet visade sig så småningom vara relativt begränsat, men under en period rådde stor osäkerhet och oro över den möjliga utvecklingen (risk för härdsmläta eller explosion). Efter ett par dagar utfärdade guvernören i delstaten Pennsylvania en rekommendation att gravida och förskolebarn som bodde inom 8 km avstånd från reaktorn skulle lämna området. Övriga boende rekommenderades att stanna inomhus och hålla dörrar och fönster stängda. Ca 40 % av de som bodde inom 24 km från reaktorn valde spontant att utrymma, inom den utpekade 8 km radien var siffran 60 %. Av de totalt ca 140 000 som evakuerade begav sig de flesta till vänner och bekanta och stannade borta under ca 1 veckas tid.

Uppföljningar visade senare att människor uppgav att den främsta anledningen till att de utrymde var att situationen föreföll farlig och livshotande, något som visade sig höra starkt samman med att informationen upplevdes som motsägelsefull och otydlig (Lindell & Perry, 1992). Andra skäl var att man önskade undvika en tvångsevakivering eller ville skydda sina barn. De som inte utrymde uppgav i första hand fatalistiska skäl såsom att ”det ligger i Guds händer”, att man avvaktade ett besked om utrymning från myndigheterna, eller att man inte ansåg att det fanns någon fara (vanligare bland äldre). Händelsen exemplifierar hur en oklar situation kan ge upphov till helt skilda tolkningar hos individer. Varje familj gjorde sin egen riskbedömning och agerade till stor del utifrån sin tolkning av hotet och av det egna ansvaret för och möjligheterna till handling.

Ett av de få exempel på utrymning i fredstid i Sverige inträffade i Kävlinge 1996. I samband med att ett godståg lastat med ammoniak spårade ur evakuerades 9 000 människor under nästan ett dygn. Utrymningen avlöpte lugnt och har i uppföljningsstudier bedömts som lyckad ur flera synvinklar (Jarlbro m.fl., 1997). Framgången har bland annat tillskrivits god beredskap och ett utvecklat

krismedvetande hos såväl myndigheter som allmänhet i området (Barsebäcksområdet), samt att man lyckats väl med att ge entydig och relevant information till de berörda. Den oro som kunde märkas hos allmänheten handlade till största del antingen om oro för stölder och plundringsrisk eller om omsorg om äldre anhöriga eller husdjur.

”Efter”/återhämtningsfasen

Efter det att en svår olycka eller katastrof har inträffat kommer en fas av återhämtning. Återhämtning kan ske på flera plan. På samhällsnivå kan det röra sig om en rent materiell återuppbyggnad av bostäder, hus och infrastruktur. På individ- och grupp-nivå finns behov av psykologisk och social återhämtning. Människor har drabbats av olika typer av förluster och deras sociala nätverk kan ha störts eller brustit. För vissa handlar det om olika former av sorg- eller krisreaktioner där det kan finnas ett behov av stöd och hjälp med bearbetning av upplevelser.

En stor del av forskningen om människors behov i kris har fokuserat hälsokonsekvenser efter händelsen. Efter en svår upplevelse kan de inblandade drabbas av psykiska symtom som ångest, oro och sömnproblem. I vissa fall kan det även handla om mer allvarliga psykiska sjukdomstillstånd till följd av extrem stressexponering (se Michel m.fl., 2001). Förekomsten av sådana allvarligare följder varierar mellan olika typer av traumatiska händelser. Svåra psykiska följder tycks vara särskilt vanligt förekommande i samband med erfarenheter av exempelvis tortyr eller koncentrationsläger. Däremot tyder de flesta studier på att sådana svåra reaktioner är mindre vanligt förekommande i samband med olyckor och naturkatastrofer (Rubonis & Bickman, 1991). Forskningen om svåra traumatiska följder diskuteras inte närmare i detta avsnitt, utan i det följande fokuseras det mer normala återhämtningsförloppet.

Faktorer av betydelse för återhämtning

Inom litteraturen om återhämtning nämns ett antal faktorer av betydelse för människors reaktioner och förmåga att återhämta sig efter en händelse. Flera handlar om individrelaterade egenskaper och erfarenheter som grundlagts före händelsen, såsom personlighet, tidigare träning, osv. Utöver dessa kan dock ett antal faktorer identifieras som kan påverkas av det stöd som samhället och sociala nätverk kan bistå med *efter* händelsen. Dessa kan grovt indelas i två huvud-aspekter, där den ena handlar om faktorer som påverkar individens tolkning av händelsen och den andra handlar om bekräftelse och symbolhandlingar från samhällets sida.

Wortman (1983) konstaterar i en forskningsöversikt att individens reaktioner på stress och viktisering (att befinna sig i rollen som offer) kan påverkas av olika antaganden och trosföreställningar. Upplevelser vid en olycka eller katastrof kan innebära att individens föreställningar om världen förändras eller rentav raseras. Individens tolkning av händelsen kan handla om hur man uppfattar orsaken till det som inträffat. Självförskyllan kan exempelvis leda till fler psykiska och fysiska symtom efter en negativ händelse, och till att man blir mindre benägen att söka hjälp efteråt. En studie av drabbade i samband med över-

svämning samt toxiskt utsläpp (Solomon m. fl., 1987) visade att reaktionen att lägga skulden på andra *försämrade* individens återhämtning om det fanns något aktivt probleminriktat handlingsalternativ tillgängligt, men *förbättrade* förutsättningarna när aktiv problemlösning inte fanns som alternativ. Upplevelse av ansvar för att *lösa* problemet tycks allmänt vara mer befrämjande för ett välanpassat beteende än upplevelse av ansvar för *dess orsak*. Den som känner sig ansvarig för att en olycka har inträffat kan ha svårt att hantera sina känslor av skuld och självförebåelse. Insatser för att klargöra vad som inträffat i samband med en händelse, såsom exempelvis genomfördes i efterarbetet efter diskoteksbranden i Göteborg (Hassling, 2000) kan således fylla en viktig funktion även för att hjälpa drabbade att bearbeta sin egen tolkning av händelsen.

Förväntningar beträffande krisdrabbades reaktioner, eller föreställningar om dessa förväntningar, kan påverka benägenheten att söka olika former av hjälp. När lekmän fick ta ställning till beskrivningar av reaktioner efter en översvämning visade de mycket lite förståelse för starka emotionella reaktioner hos personer som endast drabbats av mindre *materiella* förluster (Yates, 1992). Dessa personer bedömdes allmänt mer negativt och ansågs inte ha anledning att söka professionell hjälp. En möjlig konsekvens av detta är att människor som upplever svårigheter eller skuld-känslor efter en katastrof skulle kunna vara mindre benägna att söka hjälp om de upplever att detta inte generellt anses legitimt. Efter en översvämningkatastrof i England kunde människor dra sig för att söka hjälp av oro för social stigmatisering (Green m. fl., 1990). Upplevelsen av att andra inte tar ens egna upplevelser på allvar kan väcka starka och långvariga reaktioner. Även 14 år efter Tjernobyl minns många lantbrukare med påtaglig ilska tillfällen då de upplevde att representanter för myndigheter nonchalerade deras oro och konkreta vardagsproblem (Enander, 2000).

Betydelsen av ritualer och symbolhandlingar från samhällets sida har uppmärksamrats alltmer under senare år, såväl inom den vetenskapliga litteraturen (t'Hart, 1993; Eyres, 1999) som i konkreta handlingar i samband med inträffade händelser. Respekt förmedlas exempelvis genom sättet att ta hand om och transportera omkomna, vilket aktualiserades bland annat i räddningsarbetet efter branden ombord på färjan Scandinavian Star 1990 och i samband med Göteborgsbranden 1998, samt genom symbolhandlingar som flaggning på halv stång eller olika typer av minnesceremonier. Besök av statsminister eller kungligheter har utvecklats till ett etablerat sätt för samhället att visa stöd vid en svår påfrestning, där människor utsatts för förluster och tungt räddningsarbete (exempelvis vid översvämningarna i Arvika), eller för att markera deltagande och respekt (Estonia, Göteborgsbranden). I utredningen efter branden i Göteborg (SOU, 2000:13) konstateras att:

Utvecklingen mot att samhället fått ett större ansvar (för psykiskt och socialt omhändertagande i samband med en kris) torde åtminstone delvis kunna förklaras av att människors inställning till döden har förändrats. I det moderna samhället är döden inte lika närvarande som den var i gammal tid. Sorgen tar likväl plats men synes kräva samhällets insats i en allt större utsträckning. Detta gäller även vid stora olyckor och katastrofer. Orsakerna till

denna utveckling är sannolikt flera, bl a en förändrad familjesocial struktur, ökad sekularisering och ökat välstånd torde ha betydelse. Kanske beror det också delvis på att sociala band och symboliska ceremonier har gått förlorade i det moderna samhället. (s. 71)

Symbolhandlingar och ritualer är betydelsefulla, men måste handhas med inlevelseförmåga och känslighet. Om de drabbade hör till skilda kulturella eller religiösa grupper finns exempelvis en risk att symboliska handlingar missuppfattas, eller inte har samma innebörd för alla parter. Hur olika typer av insatser från samhällets sida uppfattas av olika kategorier av drabbade har hittills inte varit föremål för mer omfattande uppföljningar, men sådana ansatser har påbörjats (Harryson, 2002).

Sårbarhet och motståndskraft hos individer och grupper

Vid en olycka eller svår påfrestning på samhället kan ett antal olika grupper urskiljas som berörs på olika sätt och kan behöva olika former av omhändertagande och stöd. Michel och medarbetare (2001) identifierar följande grupper:

Direkt drabbade

- döda
- kroppsligt skadade
- kroppsligt oskadade överlevande
- personer arbetande inom olycksområdet och med särskilt ansvar
- anhöriga och vänner till döda och överlevande
- personer i omgivningen, medresenärer, arbetskamrater.

Indirekt drabbade

- räddningstjänstens personal
- polis
- ambulanspersonal
- övrig räddningspersonal: militär personal, bärgningspersonal, frivilliga och andra
- sjukvårdspersonal
- socialtjänsten och kyrkans personal
- representanter för massmedia
- åskådare och övriga.

Vid en mycket stor händelse som påverkar större delen av samhället kan listan kompletteras med olika kategorier av beslutsfattare, experter och ansvariga inom olika organisationer vilka kan beröras. Kategorin åskådare och övriga innefattar då nästan samtliga medborgare som tar del av händelsen genom media och andra kanaler. Vissa grupper bland allmänheten kan bli särskilt berörda i samband med en händelse i kraft av geografiskt läge eller yrke. Efter Tjernobylyoluckykan var det särskilt lantbrukare i vissa delar av Sverige som berördes. Efter händelser som Lockerbieflygkatasstrofen eller olyckan med rymdfärjan Columbia i USA berördes

boende i vissa områden särskilt genom att vrakdelar och kvarlevor föll ned och spreds i området. Vid extremt omfattande händelser kan de indirekt berörda räknas globalt, såsom exempelvis vid terroristattacken mot World Trade Center 2001 då människor över hela världen kunde bevittna katastrofen via media.

Riskfaktorer för negativa reaktioner

En sammanställning av erfarenheter från forskning om reaktioner i samband med svåra olyckor och katastrofer (i USA) visar att risken för negativt utfall i form av allvarlig stress eller psykologiska problem, ökar med följande profil av faktorer (Norris m. fl., 2002a; 2002b):

Individ/familjerelaterade faktorer:

- *Genus.* Negativa effekter är vanligare hos flickor och kvinnor, effekter som även tenderar vara mer långvariga än hos män.
- *Ålder.* Personer mellan 40-60 år anses vara en utsatt grupp. Detta kan höra samman med ansvar och förpliktelser hos den här gruppen. Emellertid indikerar endast ett fåtal studier ökad risk hos äldre grupper, snarare identifieras äldre som en möjlig resurs i katastrofdrabbade samhällen.
- *Tidigare erfarenhet.* Människor med tidigare erfarenhet och träning är bättre förberedda och mer förmögna till handling än människor med en begränsad tidigare sådan erfarenhet.
- *Minoritetsgrupp.* Majoritetsgrupper tenderar att klara sig bättre än minoritetsgrupper. Effekter av etnicitet tillskrivs dels differentiell exponering till svårare aspekter av en katastrof, dels attityder och föreställningar som kan inverka hindrande på hantering av situationen.
- *Socioekonomisk status.* Lägre socioekonomisk status är förknippad med mer negativa effekter, ett samband som ökar med påfrestningsgrad.
- *Barn i hemmet.* Ökad stress hos föräldrar, vid diffusa hot särskilt hos kvinnor.
- *Civilstånd.* Närvaro av make/partner i hemmet identifieras som en riskfaktor för kvinnor. Stresssymtom hos make predicerar stress hos kvinnan i högre utsträckning än stress hos maka predicerar stress hos män.
- *Tidigare psykiska problem/symtom.* Identifieras som bland de starkaste faktorerna för att predicera krisrelaterad stress.

Händelserelaterade faktorer:

Sannolikheten för negativa reaktioner ökar med

- dödsfall hos närstående
- svåra skador/egna eller inom familjen
- dödshot
- panik eller liknande känslor under händelsen
- skräckupplevelser
- separation från familjen (särskilt barn)
- stora materiella förluster
- förflyttning, relokalisering.

Ovanstående faktorer är förknippade med starkare negativa reaktioner. *Förstörelse i det egna närsamhället* är däremot starkast förknippat med förlust av positiva reaktioner (kan ta sig uttryck i bristande energi, eller minskad livsglädje och tillfredsställelse). *Faktorer efter händelsen* relaterade till utveckling av sekundär stress och fortsatt resursförlust kan medföra ökad risk också för mer långvariga negativa efterreaktioner.

Reaktioner hos olika individer och grupper

Traditionellt har kvinnor och barn betraktats som särskilt sårbara grupper i samband med svåra olyckor och kriser. Inom kris- och katastrofforskning finns en tämligen rikhaltig litteratur om reaktioner hos barn och barnfamiljer (se exempelvis Dyregrov, 1997, 2002; Monahan, 1997). Forskningen om kvinnors roll är däremot mer fragmenterad (Fothergill, 1998). Sårbarhet relaterad till social förankring och kulturella faktorer har lyfts fram alltmer i senare forskning och börjar ta form som en särskild inriktning. Några huvudlinjer från studier med dessa respektive inriktningar behandlas kort nedan.

Genus

Kritiker menar att de skillnader som har påvisats mellan män och kvinnor inom kris- och katastrofforskningen alltför sällan har analyserats och granskats utifrån ett genusperspektiv (Fothergill, 1998). Några av de skillnader som är välunderbyggda i forskningslitteraturen sammanfattas här (van Willigen, 2001):

- kvinnor skattar högre risk
- kvinnor är mer benägna att tro på varningar och lyssna på råd från experter och myndigheter
- kvinnor är mer villiga att planera för utrymning och utrymmer tidigare
- kvinnor och män uppvisar olika reaktionsmönster inför en och samma händelse
- evakuering eller förflyttning har mer nedbrytande effekt på kvinnors stöd-nätverk
- män är oftare engagerade i instrumentell återuppbyggnad (vilket ger tydlig resultatfeedback), kvinnor är oftare engagerade i emotionella stödåtgärder (mindre tydlig feedback)
- kvinnor rapporterar högre nivåer av stress efter kris-/katastrofhändelser.

Tolkning av dessa skillnader är ämne för en livlig debatt inom forskningen idag (Fothergill, 1998, Fordham, 1998). Socioekonomiska teorier fokuserar genusrelaterade olikheter, där kvinnor i många samhällen utgör en socialt och ekonomiskt svagare grupp. Andra teorier lyfter fram socialisationsprocesser i samhället, vilka medför att män och kvinnor uppfostras till att hantera kriser och svåra situationer på skilda sätt. Ett alternativt sätt att tolka sociala faktorer lägger tonvikten på sociala roller och skillnader i exponering för olika typer av stressorer. I de flesta samhällen bär kvinnor större ansvar för hem, barn och vardagssysslor, varför de också utsätts starkare för vissa typer av emotionella påfrestningar i samband med katastrofer. Sociala roller medför att kvinnor erhåller starkare

socialt stöd, men även att de oftare kan vara de som själva ska ge stöd till andra och därmed belastas ytterligare (Solomon m.fl., 1987). Det gäller dels inom familjenätverket, men även i kraft av de arbeten som främst innehas av kvinnor inom sjukvård, skolor, barnomsorg osv.

I den komplexa debatten om genusrelaterade skillnader i samband med olyckor och kriser lyfter flera forskare fram vikten av att ta med i beräkning den specifika situationen, eller hotet, och vad den innebär för respektive grupp. Studier av mäns och kvinnors hantering av missilhotet i Israel under Gulfkriget visar exempelvis att kvinnor tillämpade en aktiv och probleminriktad hanteringsstrategi inriktad mot skydd av hemmet. Männerna, vana att agera militärt i landets försvar, hade däremot svårare att finna probleminriktade strategier i den ovanliga situationen och inriktade hanteringsstrategierna mer emot egna emotionella reaktioner (Ben-Zur & Zeidner, 1996).

Barn

Barn är känsliga för traumatiska upplevelser genom att deras psyke är under utveckling och påverkbart. De är i hög grad beroende av de vuxna omkring dem samt saknar en egen erfarenhetsbas. Reaktioner hos barn präglas starkt av reaktionerna hos föräldrar och andra närstående vuxna. Allmänt tycks trygghet och personlig stabilitet före olyckan vara viktiga determinanter för barns reaktioner. Enligt Michel och medförfattare (2001) är följande barn särskilt utsatta:

- barn utan föräldrar eller med döda föräldrar
- barn som själva skadats eller exponerats särskilt
- barn som isolerats längre tid i skyddsrum eller fängelse
- barn som sett nära personer skadas eller dödas
- ensamma och isolerade barn
- undernärda och sjuka barn.

Reaktionsmönster hos barn uppvisar en bred variation av fysiska, psykiska och beteendemässiga reaktioner. I spåren efter 11 September 2001 finns vetenskapligt baserade sammanfattande beskrivningar av vanliga reaktioner hos barn och ungdomar lättillgängliga på hemsidan hos flera myndigheter och organisationer som stöd till föräldrar, lärare och andra (se exempelvis *National Center for Post-traumatic Stress Disorder* eller *International Society for Traumatic Stress Studies*). Vanliga reaktioner hos barn i förskoleåldern beskrivs som allmän rädsla och osäkerhet, hjälplöshet och psykosomatiska reaktioner (som mardrömmar, sömngångning eller stamning). Hos äldre barn 6 till 11 år beskrivs somatiska symtom (ont i magen, diffusa smärtor), psykisk förvirring och bristande verklighetsanknytning, samt ibland aggressiva beteenden och skuld känslor. Vissa forskare menar att barn i åldrarna ca 8 till 12 år utgör en särskilt sårbar åldersgrupp (Michel m.fl., 2001). Hos tonåringar kan finnas en ambivalens gentemot föräldrarna, samt en tendens att döma sig själva hårt. Isolering och depressiva tankar är vanliga, men även utagerande och aggressiva reaktioner förekommer.

Några av de viktigaste aspekterna att beakta vid omhändertagande av trau-

matiserade barn har sammanfattats av Michel m. fl., (2001). De återges här i något förkortad och omarbetad form:

- informera och stödja föräldrar, lärare och andra i vuxensamhället för att höja kunskapsnivån och beredskapen
- motverka separation mellan barn och föräldrar
- bibehålla vardagliga aktiviteter (skola, dagis m. m.) så långt möjligt
- förklara för barn och ge dem tillfälle att berätta och uttrycka sina upplevelser
- ge öppen och ärlig information och kommunikation till barnen, beskriva verkligheten
- ge tid för tanke- och känslomässig hantering genom samtal och frågor
- acceptera och ge möjlighet till lek
- uppmuntra vuxna att visa sina egna känslor
- låta barn delta i ritualer som begravningar och minneshögtider
- tala med barn om känslor som rädsla eller skuld
- se till att stödpersoner finns där föräldrarna kan behöva sådan hjälp.

Social förankring, kulturella och etniska aspekter

Reaktioner vid en olycka påverkas av de erfarenheter man bär med sig. I Sverige är över en miljon invånare invandrare eller barn till invandrare, varav stora grupper har kommit från krigsdrabbade länder eller diktaturer där mänskliga rättigheter inte har respekterats (Michel m. fl., 2001). Minnen från tidigare svåra händelser som människor varit med om kan reaktiveras i samband med en olycka eller svår händelse i samhället. Tidigare erfarenheter kan även påverka synen på operativ personal och samhällets insatser vid en olycka. Olika grupper i samhället kan ha olika syn på och förtroende för agerande hos blåljuspersonal även under en pågående livräddningsinsats. I Sverige blev detta tydligt i samband med Göteborgsbranden 1998, då arga och desperata ungdomar gav sig på räddningspersonal och därmed försvårade räddningsaktionen (Hassling, 2000).

Utsattheten hos kulturella och etniska minoriteter i samband med olycks- och krissituationer uppmärksammas alltmer. Ansatser för att ge stöd åt dessa grupper (Mitchell, 2003) betonar betydelsen av att beredskaps- och räddningspersonal:

- identifierar kulturella grupper i det egna samhället
- finner former för att få kontakt med dessa grupper
- kommunicerar med dessa grupper
- utvecklar den egna förståelsen för behov och problem utifrån kulturella olikheter
- utvecklar lämpliga utbildnings- och träningsinsatser
- följer upp och utvärderar insatserna.

En viktig aspekt i karakterisering av drabbade grupper handlar om hur dessa befinner sig i förhållande till sitt nätverk. Weisaeth (2002) påpekar att vissa typer av händelser innebär att människor dödas eller skadas långt från sina hem, så att deras sociala nätverk inte finns på plats. Detta kan vara fallet exempelvis vid större transportolyckor. Olyckor i lokalsamhället innebär oftast att det finns

starka sociala nätverk att tillgå, men innebär samtidigt starka påfrestningar och risk för social upplösning om många människor drabbas inom ett begränsat socialt system (Weisaeth, 2002).

Att befinna sig i ett främmande sammanhang påverkar krisreaktioner även hos resursstarka grupper. En studie av svenskar som befann sig i den japanska staden Kobe i samband med den stora jordbävningen 1995 visade att olika reaktionsmönster inom den gruppen kunde relateras till hur väl förankrad man var i det japanska samhället (Enander & Wallenius, 1999). Individer som bott länge i Japan och talade japanska var bättre förberedda och hade lättare att hantera den akuta händelsen (de förstod exempelvis den information som gavs). Däremot uppvisade denna grupp även starkare efterreaktioner och upplevde sig mer personligt berörd av katastrofen än andra som hade varit i landet kortare tid eller hade mindre kontakt med det japanska samhället.

Sårbara samhällen

Fokus i detta avsnitt har legat på sårbara individer och grupper. Sårbarhetsfaktorer kan även identifieras på lokal samhällsnivå, vilket bör vara en viktig komponent i utvecklingen av kommunala risk- och sårbarhetsanalyser. Faktorer som kan öka sårbarheten hos ett samhälle kan vara (omarbetat efter Sullivan, 2003):

Läges- och ekonomirelaterade faktorer

- geografisk avgränsning eller isolering
- låg grad av självförsörjning (beroende av stöd utifrån)
- svag ekonomi före händelsen
- låg rörlighet (försvårar relokalisering m. m.)

Sociala strukturella faktorer

- isolerade grupper inom samhället (svaga sociala nätverk)
- låg social sammanhållning
- familjer spridda/ splittrade i samhället

Politiska och maktrelaterade faktorer

- ojämnlighet och elitism (risk för att vinster för vissa sker på bekostnad av andra)
- konflikter i samhället

Riskrelaterade faktorer

- bristande riskmedvetenhet
- bristande beredskap

Sårbarhet och motståndskraft

Vissa grupper kan vara sårbara i kraft av nedsatt förmåga eller ökad fysisk eller psykisk känslighet. I andra fall kan sårbarheten hänga samman med särskilda aktiviteter eller roller vilka medför ökad risk i den specifika situationen. När det gäller varningar för överhängande fara, höga vattenflöden till exempel, kan

människor som befinner sig i rörelse vara särskilt sårbara (Handmer, 2002). Det kan handla om affärsresande, turister, säsongarbetare, även hemlösa eller sådana som medvetet håller sig undan (exempelvis illegala immigranter). Sårbarhet måste ses som ett relativt fenomen, dels genom att varje individ eller grupp är sårbar på olika sätt, dels genom att sårbarhet kan variera över tid, plats och aktivitet (Buckle m. fl., 2003).

Det har påpekats att forskning om effekter av olyckor och katastrofer mest fokuserat negativa konsekvenser och därigenom har faktorer som bidrar till att människor hanterar dessa situationer *väl* uppmärksammas mindre (Buckle m. fl., 1998; Morrow, 1999). Inom hälsoområdet har det visat sig fruktbart att studera vad som håller människor friska, liksom vad som bidrar till att de blir sjuka. Antonovsky (1987) lyfter fram känsla av sammanhang och meningsfullhet (ibland förkortat till KASAM) som centrala variabler relaterade till hälsa och förmåga att klara påfrestningar i livet. På liknande sätt har flera ansatser fokuserat vilka faktorer som kan bidra till att individer bättre klarar krissituationer eller svåra påfrestningar, även om tonvikten i dessa studier i regel har legat på långsiktiga hälsoeffekter och undvikande av posttraumatiska efterreaktioner. Paton och medförfattare (2001) ger en översikt över olika typer av indikatorer för individuell förmåga att klara av svåra situationer (tabell 3).

Vissa uthållighetsfaktorer är relaterade till individens personlighet och egenskaper, vilket innebär att de är svårare att påverka. Andra indikatorer handlar mer om kunskaper och resurser, erfarenheter och sociala nätverk. Dessa faktorer torde i högre utsträckning kunna påverkas genom information och aktiva stödåtgärder av olika slag.

Särskilda händelser och problem

Vissa typer av händelser medför en särskild problematik när det gäller reaktionsmönster och behov. I detta avsnitt diskuteras två sådana särskilda typer av händelser: diffusa hotsituationer respektive händelser förknippade med kon-

Tabell 3.

Exempel på indikatorer för individuell uthållighet (efter Paton m. fl., 2001).

Personlighet	Uthållighet/sårbarhet (intelligens, egenkontroll, ångest)
Beteenden	Informationssökande, nätverk, hanteringsstrategier
Uppfattningar, attityder	Riskperception, KASAM, intentioner
Kunskaper	Riskbedömning, resurs- och åtgärds-kunskap
Erfarenhet	Färdighetsträning, tidigare riskrelaterade erfarenheter, tolkningar
Utfall	Förändring i uppfattningar och attityder, adaptation

flikter och social komplexitet. I ett tredje avsnitt behandlas kort några frågor relaterade till mediabevakning vid olyckor och kriser.

Diffusa hotsituationer

Psykologiskt kan hot definieras som förväntan om eller rädsla för fysisk eller psykologisk skada (Salas m. fl., 1996). Diffusa hot är förknippade med någon form av osäkerhet. Det kan handla om osäkerhet i tid. Man vet inte när det som man befärrar kommer att inträffa. En hotfull situation upplevs som svårare när man vet att, men inte exakt när, något oöretvligt kommer att hända.

Oklarhet eller tvetydighet är en annan form av osäkerhet. Situationen stämmer kanske inte med vad man förväntat sig. Upplevelsen av hot ökar genom att individens möjlighet till kontroll minskar. Däremot går det lättare att hantera ett hot om det är förutsägbart, eller föregås av någon typ av varningssignal. Det gäller även om möjligheterna till faktisk påverkan är små. Förvarning ger möjlighet till tankemässig förberedelse. Under uttryckning till ett larm kan man inom räddningstjänst använda tiden till att tänka igenom olika scenarier för vad man kan möta vid framkomst till olycksplatsen, för att skapa en mental beredskap inför insatsen. På samma sätt kan människor som står inför ett oklart hot behöva stöd för att förbereda sig både praktiskt och mentalt.

Under senare år har intresset ökat alltmer för hur människor påverkas av hot som till sin karaktär är osynliga och svårbedömda (Vyner, 1988). Kärnkraftsolyckorna vid Three Mile Island (1979 i Harrisburg) och i Tjernobyl, samt händelser som den toxiska olyckan vid Love Canal i USA på 1970-talet har lett till en viss omprövning av synen på viktiga dimensioner för människors katastrofreaktioner. Man talar om en särskild typ av katastrofer som inte kan uppfattas med människans fem sinnen. Det fordras instrument och detektorer för att visa att de har inträffat, hur allvarliga de är, vilken geografisk spridning de har och hur länge de utövar påverkan. De skadliga effekterna kan uppstå långt efter själva händelsen. Denna typ av händelse har beskrivits som *katastrofer utan fotspår*.

Avsaknad av *fotspår* gäller såväl tid som rum. En psykologiskt viktig aspekt av diffusa hotsituationer är att man inte kan identifiera en tydlig slut- eller vändpunkt i händelseförloppet (Berren m. fl., 1989). Detta försvårar för de drabbade att bearbeta händelsen och *att lägga den bakom sig*. En viktig del i bearbetningen av en svår händelse ligger just i att kunna konstatera att själva händelsen är över och att man befinner sig i ett återhämtningsskede.

Vissa forskare menar att de känslomässiga konsekvenserna av dessa diffusa olyckor kan skilja sig från dem som är kända från mera traditionella katastrofer. Det har till exempel hävdats att återhämtning kan vara särskilt svår i sådana situationer där människor under längre tid befinner sig i ett tillstånd av osäkerhet om ett överhängande men diffust hot (Berren m. fl., 1989). Uppföljningar i områden i Sverige som drabbades av radioaktivt nedfall efter Tjernobyl, som Gävletrakten och delar av Västerbotten, har visat att de sociala och psykologiska effekterna av händelsen varit långvariga och bidragit till förändringar i beteenden (till exempel vad gäller mat- och fritidsvanor) hos vissa grupper över lång tid (Ågren m. fl., 1995). Osäkerhet om möjlig exponering för toxiska ämnen kan

i sig utgöra ett svårhanterligt problem, i synnerhet då det lätt uppstår ryktes-spridning om informationen är tvetydig eller misstänks vara ofullständig. Något år efter att ett Boeingplan från El Al störtade i ett bostadsområde i Amsterdam 1992 började det cirkulera uppgifter om att det funnits toxiska och möjligen radioaktiva ämnen ombord. Myndigheters tafatta hantering av frågan bidrog till ryktesspridning och uppmärksamhet riktades mot diffusa hälsoproblem bland boende i området (Boin m. fl., 2001). Händelsen lyfts fram som ett skolexempel på vikten av att myndigheter tar oro på allvar och inte döljer information som berörda kan uppleva som relevant (Boin m. fl., 2001).

Stressorer vid toxiska olyckor

Efter en toxisk olycka kan det uppstå biologiska men även psykologiska effekter bland de drabbade (Cwikel m. fl., 2002; Richardson m. fl., 1987). Baxter (2002) beskriver ett antal stressfaktorer förknippade med kemiska olyckor, varav flertalet kan sägas gälla även vid andra typer av toxiska olyckor.

Akuta stressreaktioner. Genom att påverka andningen och andra funktioner kan akut exponering för toxiska ämnen ge symptom som skapar stark rädsla och ångest.

Osäkerhet om långtida effekter. När den akuta fasen av en olycka är över kvarstår osäkerheten om långtida effekter i form av ökad risk för cancer eller fosterskador.

Bostads- och arbetstrygghet. Toxiska utsläpp kan medföra att boendemiljön kontamineras. Enbart misstanken kan vara tillräckligt för att påverka huspriser, eller möjligheten att sälja produkter från området. I samband med giftskandalen i Hallandsåsen var det mycket angeläget för Båstads kommun att utforma informationen så att man kunde bibehålla förtroendet för produkter från området (Palm, 1998).

Mediabevakning. Osäkerheten om effekterna av en toxisk olycka kan förstärkas av mediareportering, särskilt om denna rapportering inriktas mot att måla upp värsta tänkbara scenarier och söka syndabockar. Experter som framträder kan vara oense om effekterna, vilket bidrar ytterligare till osäkerheten hos allmänheten.

Social utstötning. Individer eller grupper som varit med om en toxisk olycka kan betraktas av andra som på något vis *bemittade* och kan därigenom bli isolerade eller utstötta. Överlevande efter atombombarna i Japan utsattes för liknande reaktioner, liksom familjer i området kring Tjernobyl. I omgivningens reaktioner kan det finnas en rädsla för smitta eller för genetiska skador.

Kulturella påtryckningar. Rädsla och osäkerhet kan driva människor till att handla på sätt som strider mot kulturella normer. Efter Sevesoolyckan i Italien

var informationen om möjliga effekter oklar, vilket anses ha bidragit till att många havande kvinnor sökte abort trots att detta stod i direkt konflikt med religiösa och kulturella normer.

Otillräcklig medicinsk uppföljning och kompensation. Oklarhet vad gäller medicinska effekter kan bidra till att uppföljningen blir otillräcklig och kompensation till drabbade osystematisk och bristfällig. Liknande problem har beskrivits efter Bhopalolyckan i Indien, men kan ses även i mindre skala i Sverige i efterdyningarna efter exempelvis Tjernobylyckan eller giftskandalen vid Hallandsåsen.

Svenska lärdomar efter Tjernobylyckan

1986 var konsekvenserna av en händelse som Tjernobylyckan oförutsedda i den svenska planläggningen. Hanteringen av händelsen har beskrivits som en informationskris. Osäkerheten hos myndigheter var stor. Det faktum att den enskilde inte kunde bedöma eller hantera hotet medförde samtidigt att medborgarna var hänvisade till landets expertmyndigheter, sakkunniga och medier. Myndigheter ställdes inför svårigheter att formulera tydliga och entydiga budskap utifrån bristfälliga underlag, samt att anpassa information till lokala förhållanden och till olika gruppers behov. Informationsproblematiken i samband med Tjernobylyckan har analyserats och diskuterats i ett flertal rapporter (se till exempel Amnå & Nohrstedt, 1987; Stutz, 1987).

Flera lärdomar kan dras av Tjernobylyckan (Andersson m. fl., 2002). Händelsen visade på brister i kunskap, beredskap och samverkan på olika nivåer i samhället och föranledde ett antal åtgärder från myndigheternas sida för att förbättra beredskapen. Riskinformationen uppfattades som otydlig och i flera fall som dubbla budskap. ”Ät inte persilja, men om du gör det är det inte farligt” är ett sådant budskap som många människor minns från den tiden. Osäkerheten ökade och förtroendet för myndigheterna minskade.

En annan lärdom gällde förståelse för hur människor hanterar osäkerhet. Det finns stöd såväl från laboriestudier som från kliniska situationer att människor föredrar att ha kännedom om och själva uppleva någon kontroll över ett negativt förlopp jämfört med att leva i ovisshet (Enander m. fl., 1993). Man kan till och med föredra att få ett negativt besked som utgångspunkt för sitt handlande jämfört med att fortsätta i ovisshet. Efter Tjernobylyckan blev experter ibland förvånade över att människor som lämnade in sina grönsaker för provtagning blev närmast mer bekymrade när de fick veta att provet var negativt, det vill säga att det radioaktiva innehållet var lågt eller obefintligt (Amnå & Nohrstedt, 1987). För den enskilde kvarstod då osäkerheten om övriga grönsaker i andra delar av trädgården verkligen kunde användas, eftersom man visste att spridningen av radioaktivt nedfall var ojämn. Ett besked att grönsakerna var obrukbara hade varit entydigt och därmed lättare att hantera.

När det gäller varningsinformation, exempelvis larm i media om faror med olika livsmedel, tycks det generellt vara så att människor värderar och reagerar på negativ och positiv information på olika sätt (Liu m. fl., 1998). Negativ infor-

mation (om att något är farligt) tenderar att resultera i omedelbara effekter i form av exempelvis undvikande beteende. Människor är psykologiskt inriktade mot att uppmärksamma sådana budskap. Positiv information (det är inte så farligt) har motverkande effekt, men endast gradvis över tid. Det tar ofta längre tid för människor att acceptera information om att något inte var så farligt som de först trodde. Positiv information betraktas således som osäker information, varvid människor fortsätter att iaktta en viss försiktighet.

Lantbrukare som själva drabbades efter olyckan beskriver känslor som olust, rädsla, maktlöshet, nedstämdhet och oro (Enander, 2000). Ett sätt att hantera dessa känslor var att tankemässigt bearbeta riskupplevelsen genom att jämföra med andra risker (rökning till exempel) – på så vis kunde hotet förstås bättre. Andra sätt handlar om aktiviteter – lantbrukarna beskriver hur de sökte efter information, deltog i möten, ägnade sig åt praktiska göromål. På så vis kände man en viss egen kontroll över sin situation.

Terrorism och latent hot

Sedan händelserna 11 september 2001 har frågan om människors reaktioner i samband med större terroristattacker eller användning av massförstörelsevapen fått ökad aktualitet. Katastrofforskare menar att beteendereaktioner i sådana situationer i princip liknar de som karakteriserar andra typer av kris eller katastrof. Man kan förvänta sig rädsla, men sällan panikreaktioner, samt att människor i stor utsträckning vill och kan bidra till samhällets hantering av situationen (Fischer, 2002). Samtidigt lyfter forskare fram några särskilda kännetecken i samband med terroristattacker, vilka bidrar till att situationen präglas av diffushet och osäkerhet (Perry & Lindell, 2003). Hotet är svårbedömt, för såväl myndigheter som gemene man. Tidigare erfarenhet ger liten vägledning för att predicera nya hotsituationer när det gäller denna typ av attack. Williams (2002) menar att dessa nya typer av risker är särskilt svåra för människor att förstå och hantera, varför utveckling av informations- och stödsatser blir speciellt viktig. En försvårande omständighet i hantering av terrorism är även att sekundära hot riktade mot räddningspersonal kan ingå i scenariet. Användning av biologiska, kemiska eller radioaktiva medel som en del i hotbilden bidrar också till osäkerheten vad gäller lämpliga skyddsåtgärder. Här saknas erfarenheter av hur drabbade samhällen kan tänkas reagera exempelvis i samband med befarad avsiktlig smittspridning. Erfarenheter från hotet om spridning av mjältbrandsvirus i efterdyningarna av 11 september visar dock på betydelsen av att kunna balansera insatser inriktade mot själva hotet med insatser för att hantera människors reaktioner och uppfattningar (Day, 2003; Babbs & O'Connor, 2003).

Stöd vid diffusa hotsituationer

I detta avsnitt har redovisats ett antal skäl till att diffusa och oklara hot är särskilt stressfyllda och svåra att hantera. Utifrån dessa erfarenheter kan ett antal viktiga uppgifter för insatsledare och andra samhällsaktörer med ansvar i sådana situationer identifieras (Enander, 2003):

Informera. Man kan knappast överskatta behovet av information vid diffusa hotsituationer. När det finns stort utrymme för olika tolkningar måste informationen vara entydig och klar. Den måste vara trovärdig. Är uppgifter osäkra så ska man säga det. Ett problem kan vara att man inte har så mycket nytt att informera om. Erfarenheten har varit att det då kan vara bra att berätta vad som görs från ledningens sida, hur man arbetar för att få fram information och när det kan finnas nya uppgifter.

Aktiviera. Diffusitet och osäkerhet i en situation leder till att människor upplever bristande personlig kontroll. Den enskilde har små möjligheter att själv agera och det kan vara oklart vad som är bästa handlingsalternativ. Att få hjälp att agera aktivt och återta en del av den egna kontrollen blir viktigt. Lantbrukare som minns diffusiteten och oron efter Tjernobyl lyfter fram betydelsen av att känna att man gjorde något, att man exempelvis fick möjlighet att själv vidta saneringsåtgärder för att rädda skörden.

Var beredd på konflikter. Diffusa risker tolkas och uppfattas på olika sätt. En del människor kan underskatta riskerna, de tycker inte att de berörs. Andra kan känna stark oro. Olikheter i hur man tolkar situationen kan lätt leda till konflikter mellan olika grupper. De som tar lätt på risken kan tycka att de andra piskar upp oron i onödan, det är så osannolikt att något inträffar. De som tar risken på allvar kan känna att deras oro inte tas på allvar, om det inträffar blir ju konsekvenserna mycket svåra. Att klargöra bakgrunden till att man tänker olika kan skapa förutsättningar för bättre förståelse mellan grupper.

Respektera oro. Oro för en viss risk kan i vissa fall te sig omotiverad eller överdriven. Det är ändå viktigt att den enskildes oro i en oklar situation tas på allvar. I kontakt med en drabbad befolkning vid en svår påfrestningssituation är respekt för enskildas reaktioner basen för att få förtroende och kunna agera effektivt.

Sociala konflikter och komplexa händelser

Inom kris- och katastrofforskning skiljer man mellan kriser av olyckstyp, där det oftast finns en viss gemensam grund i normer, värderingar och prioriteringar, och händelser som har sin grund i samhälleliga konflikter, som upplopp eller terrorism. Effekterna av den senare typen av händelser tenderar att vara starkare och mer långvariga, bland annat eftersom de sällan präglas av någon uppslutnings- och gemenskapsfas i inledningsskedet av efterarbetet. Solidaritet och tillströmning av hjälp är annars vanligen förekommande fenomen under den första tiden efter andra typer av olyckor, i synnerhet vid naturkatastrofer. Så präglades exempelvis arbetet första dagarna då snökaos drabbade Gävle 1998 av sammanhållning och stöd också från den drabbade allmänheten (Hedman, 1999; Enander & Johansson, 2000).

Det svenska samhället har liten erfarenhet av konflikthändelser i modern tid, med undantag av ett fåtal relativt avgränsade fall såsom exempelvis kravallerna

i Göteborg i samband med Sveriges EU-ordförandeskap 2001. Uppföljningar av den senare händelsen har dock inte i första hand fokuserat reaktioner hos medborgarna, utan inriktats mot exempelvis relationen mellan demonstranterna och polisen (Granström 2002).

Man kan dock identifiera andra typer av händelser som, i likhet med civila upplopp, kännetecknas av konflikt och störningar i den sociala sammanhållningen. Händelser som är starkt förknippade med skuldbeläggning och syndabocksletande tenderar att skapa konflikter och skärpa negativa reaktioner hos de drabbade. Skuldfrågor är förknippade med förlust av förtroende (Sandberg & Thelander, 1998). I en analys av reaktioner hos boende vid Hallandsåsen i samband med utvecklingen av giftskandalen sammanfattar Arvidson (1998) följande:

De starka reaktionerna på förgiftningen kan förklaras av flera omständigheter utöver händelsen i sig. En viktig sådan är att dagens samhälle i många avseenden upplevs som för komplicerat och svårkontrollerbart för den enskilda människan. Hon måste därför sätta sin tillit till övergripande strukturer i samhället – miljöenheten, kommunen, storföretaget, kommunikationsdepartementet, regeringen. I det här fallet motsvarades inte tilliten av samhällets agerande. Man uppfattar det som att samhället svek och lämnade lokalbefolkningen att själv hantera oron och det sviktande förtroendet för det skydd man trodde samhället skulle utgöra för den enskilda människan. (s. 79)

Andra händelser kan väcka särskilt starka reaktioner genom att lyfta fram förhållanden och dolda problem som människor har svårt att kännas vid eller acceptera förekomsten av. Händelsen i Arvika där en 5-årig pojke dödades av sina lekkamrater ställde stora krav på samhällets krishanteringsförmåga utifrån ett antal olika synvinklar, i synnerhet i det mödosamma återhämtningsarbetet (Enander m. fl., 2004). En svårighet i samband med den händelsen låg i avvägningen mellan att hantera de krav som en polisutredning ställer och samtidigt att värna om drabbade människors integritet och behov.

Media vid olyckor och kris

Medias roll i bevakning av olyckor och kriser har uppmärksammats och ifrågasatts starkt under senare år. Granskning har skett utifrån etiska och professionella normer, till exempel har medias bevakning av händelser som Estonia och Göteborgsbranden kritiserats (Englund, 2002). Samtidigt finns bland aktörer en stark medvetenhet om betydelsen av hur media framställer en situation. Flodin (1998) talar om krisens tre dimensioner: *krisen i sig*, *myndigheters och organisationers hantering av krisen* och *bilden av krisen*. I informationssammanhang betonas det att en bristfällig hantering av *bilden av krisen* i sig kan påverka och kanske förvärra utvecklingen av den ursprungliga krisen. Samtidigt varnar vissa forskare för att ett överdrivet fokus på hantering av bilden av krisen kan verka hämmande på förmågan att dra lärdomar och att hantera reaktioner på ett adekvat sätt (Carley & Harrald, 1997). Grovt uttryckt kan det bli viktigare att synas vara effektiv än att vara det.

Information vid olyckor och kris

Flera forskningsöversikter har sammanfattat informations- och kommunikationsfrågor av relevans i samband med katastrofer och allvarliga samhällsstörningar (Jarlbro, 1993; Jarlbro, 2004; Nohrstedt, 2000). Några av de huvudpunkter som lyfts fram i dessa översikter berör:

- Den explosiva tillväxten av informationsbehov i samband med svåra olyckor/katastrofer. Enligt Nohrstedt (2000) kan detta ses som ett uttryck för ett behov av omvärldskontroll.
- Ryktesspridning i akutskedet. Fenomenet anses hänga samman med bristande information och osäkra uppgifter i situationer av stor betydelse för den berörda befolkningen (till exempel vid stor upplevd fara).
- Kommunikationsproblem mellan experter och lekmän/allmänheten.
- Krav som ställs på information vid kris. Bland dessa lyfts fram att den ska vara trovärdig, tillförlitlig, begriplig, snabb och rättfärdig.
- Riskkommunikation i kris präglas av ett antal paradoxer, exempelvis att man hamnar i att samtidigt söka lugna och varna boende i ett område (*"kärnkraften är ofarlig, men man bör ändå ha en varningsberedskap"*) eller att man genom att lyckas förmedla hög trovärdighet samtidigt minskar allmänhetens egen vaksamhet och beredskap (*"vi kan lita helt på räddningstjänsten"*).
- Grunden till konflikter som ligger i skilda mål och arbetsformer mellan myndigheter och medierna.

Problem som kan uppstå mellan räddningspersonal och media har belysts utförligt av Englund (2002). Grundläggande kunskaper om krisjournalistik för myndigheter finns sammanfattade i Krisberedskapsmyndighetens utbildningsserie (2003). Hantering av media vid olycksplatser behandlas i Lindbäck & Oscarsson (2004) men beskrivs inte närmare i detta sammanhang. Med fokus på människors behov och reaktioner finns det dock anledning att kort beröra vissa särskilda frågor och avvägningar i förhållande till information och media.

Det kan vara naturligt för räddningspersonal att söka skydda drabbade från mediaexponering. Samtidigt finns det situationer då drabbade kan acceptera och till och med önska medverka i media (Scanlon & McCullum, 1999). Det kan handla om uppmärksamhet som bekräftar den egna sorgen och förlusten. I andra situationer kan det även vara så att drabbade på olika sätt vill utnyttja media för att driva egna frågor, exempelvis vad gäller skuld- eller ersättningsfrågor. Avvägningen mellan skydd och exponering kräver således inlevelseförmåga i den drabbades situation och behov.

Media kan i vissa situationer betraktas som ett stöd till de drabbade. Detta var exempelvis fallet bland boende vid Hallandsåsen (Sandberg & Thelander, 1998):

Medierna kom att betraktas som en egen aktör av de intervjuade Bjäreborna. En aktör som stod på medborgarnas sida gentemot "fienden". Medierna kom med avslöjanden kring tidigare icke kända missförhållanden, de "satte jättarna på plats", de tog tidigt upp skuldfrågan och de lät medborgarna komma till

tals. Medborgarna själva menade att medierna var en av de få man kunde lita på/ha förtroende för i katastrofperioden och några ansåg också att deras förtroende för massmedier hade ökat efter giftkatastrofen jämfört med tidigare. (s. 55)

Hantering av social dynamik vid olika räddningsinsatser

Utgångspunkten för min artikel har varit att en räddningsinsats i grunden är till för medborgaren. Räddningsinsatsens syfte är att rädda och skydda medborgaren. Utifrån det perspektivet följer att hjälpbehoven hos medborgarna bör vara styrande för hjälpinsatser och ansvarsfördelning. Insatsagerandet över tid och rum bör vara sådant att det på bästa sätt motsvarar hjälpbehoven över tid och rum (Fredholm, 2002).

Ovanstående perspektiv förefaller kanske varken problematiskt eller kontroversiellt. Det förutsätter dock att man dels kan identifiera hjälpbehoven, dels kan identifiera och genomföra åtgärder som kan möta dessa behov.

Vi har sett att flera grupper kan drabbas på skilda sätt, samt att människors behov måste förstås utifrån deras tolkning av situationen. En andra utgångspunkt är att människors behov måste ses mot bakgrund av den sociala dynamik som en olycka ger upphov till. En olycka handlar inte enbart om fysisk skada och materiella förluster, utan om människors relationer, sociala nätverk och förtroende, inte minst för samhället och dess aktörer.

Att förstå och prioritera hjälpbehoven är en väsentlig del i en räddningsinsats. I många fall kan behoven vara uppenbara och prioriteringen självklar. Att rädda liv går före allt annat. Men behov är inte alltid entydiga. Det kan ibland finnas en motsättning mellan *samhällets* behov av att hantera en olycka på ett så effektivt och rationellt sätt som möjligt och *enskildas* behov av att själva kunna agera och påverka sin situation. Den som till exempel ringer för att stödja familjemedlemmar inför ett hot som närmar sig eller när en händelse har inträffat belastar samtidigt telefonnätet och kan försvåra kommunikationen mellan olika organ som ska gripa in.

Konflikter kan också uppstå mellan olika grupper. Människor kan exempelvis ha olika uppfattningar om vad som är viktigast att prioritera i en räddningsinsats. Ibland kan till och med olika behov hos den enskilde synas stå i motsättning till varandra. Behovet av att skydda sig själv, exempelvis genom att omedelbart lämna en lokal där det brinner, kan stå i konflikt med behovet av att lokalisera och hjälpa nära och kära. I en diskussion av olika beteenden i samband med en industriolycka i Norge påpekar Weisaeth (1989) ett antal konflikter mellan olika kriterier. Den som omedelbart flytt området kan sägas ha agerat relevant ur personlig överlevnadssynpunkt, men kan drabbas av skuld känslor för att ha övergivit kamrater. Beroende på om man t.ex. tar ett biologiskt, psykologiskt eller socialt perspektiv kan olika beteenden bedömas som mer eller mindre ändamålsenliga eller önskvärda (Wallenius, 2001b).

I inledningsavsnittet formulerades ett antal nyckelaspekter som borde kunna vara vägledande i strävan att utgå från *medborgarnas behov* vid planering och genomförande av insatser. Vissa handlar om förmågan att förstå och tolka

olycksskeenden inte bara som fysiska och tidsmässiga förlopp, utan även som sociala och psykologiska skeenden. Andra förmågor som lyfts fram är inriktade mot ledarrollen inom den egna organisationen. Dessa handlar om att skapa realistiska förväntningar och en god beredskap för de reaktioner som den sociala och psykologiska dynamiken vid olyckor och kris för med sig. Till dessa förmågor kan läggas till ytterligare en: nämligen förmågan till *självreflektion* och *analys av den egna insatsen* i relation till drabbades behov. I detta ligger att *utveckla former för uppföljning och kontinuerligt lärande*.

Vid olyckor och kriser reagerar människor inte enbart på händelsen i sig, utan även på hur den hanteras. Samhällets aktörer har därför genom sitt agerande möjligheter att både underlätta och förvärra de påfrestningar som människor utsätts för. Insatser utvärderas i regel ur operativ synpunkt, men mer sällan med ett mottagarperspektiv utifrån en psykologisk eller social utgångspunkt. Sådana uppföljningar tenderar att fokusera större katastrofer, vilket även gäller intresset från media och från det vetenskapliga samhället.

Utveckling av metoder för att kartlägga erfarenheter hos olika drabbade grupper även i mer vardagliga olyckssammanhang kan ge värdefull information om de behov som uppstår i samband med olika typer av händelser, samt öka förståelsen för hur samhällets insatser kan uppfattas. Även relativt enkla uppföljningar har visat sig ge nya insikter i mottagarens perspektiv (Juratowitch m. fl., 2002). Att utveckla förmågan inom den egna organisationen att ta till vara och utvärdera erfarenheter också ur perspektivet av det drabbade sammanhanget torde vara en viktig del i ledning av räddningsinsatser.

Referenser

- Amná, E. & Nohrstedt, S-A. (1987). *Att administrera det oförutsedda: Om samspelet mellan svenska myndigheter, media och medborgare i samband med Tjernobyl-katastrofen år 1986*. SPF rapport nr 137. Stockholm: Styrelsen för Psykologiskt Försvar.
- Andersson, I., Bergman, R., Enander, A., Finck, R., Johanson, K-J., Nylén, T., Preuthun, J., Rosén, K., Sandström, B., Svensson, K. & Ulvsand, T. (2002). *Livsmedelsproduktionen vid nedfall av radioaktiva ämnen*. FOI: Stockholm.
- Antonovsky, A. (1987). *Unraveling the mystery of health: how people manage stress and stay well*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Arvidson, P. (1998). *Åsdjäveln biter tillbaka. Lokalbefolkningens upplevelse av händelserna vid tunnelbygget genom Hallandsåsen*. Rapport 175:2. Stockholm: Styrelsen för Psykologiskt Försvar.
- Babbs, C. & O'Connor, B. (2003). Dealing with the threat of an attack through the post using biological agents: the UK experience. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 11(3), s. 118–123.
- Baum, A., Fleming, R., & Singer, J. (1983). Coping with victimization by technological disaster. *Journal of Social Issues*, 39, s. 117–138.
- Baxter, P.J. (2002). Public health aspects of chemical catastrophes. I J. Havenaar, J.G. Cwikel & E.J. Bromet (Red.) *Toxic Turmoil: psychological and societal consequences of ecological disasters*, s. 19–38. New York: Kluwer Academic/Plenum.
- Ben-Zur, H. & Zeidner, M. (1996). Gender differences in coping reactions under community crisis and daily routine conditions. *Personality and Individual Differences*, 20(3), s. 331–340.
- Berren, M.R., Santiago, J.M., Beigel, A. & Timmons, S.A. (1989). A classification scheme for disasters. I R. Gist & B. Lubin (Red.) *Psychosocial aspects of disaster*, s. 40–58. New York: Wiley.
- Boin, A., van Duin, M. & Heyse, L. (2001). Toxic fear: the management of uncertainty in the wake of the Amsterdam air crash. *Journal of Hazardous Materials*, 88, s. 213–234.
- Buckle, P., Brown, J. & Dickinson, M. (1998). Supporting the entire person. A comprehensive approach to supporting people affected by emergencies and disasters. *Australian Journal of Emergency Management*, 13 (2), s. 35–38.
- Buckle, P., Marsh, G. & Smale, S. (2003). Reframing risk, hazards, disasters and daily life: a report of research into local appreciation of risks and threats. *Australian Journal of Emergency Management*, 18(2), s. 81–87.
- Canter, D. (1990). *Fires and Human Behaviour*. David Fulton Publishers: London
- Carley K. & Harrald, J. R. (1997). Organizational learning under fire. *American Behavioral Scientist*, 40(3), s. 310–332.
- Cornwell, B., Harmon, W., Mason, M., Merz, B. & Lampe, M. (2001). Panic or situational constraints? The case of the M/V Estonia. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 19, s. 5–25.

- Cwikel, J.M., Havenaar, J.M. & Bromet, E.J. (2002). Understanding the psychological and societal response of individuals, groups, authorities and media to toxic hazards. I: J. Havenaar, J.G. Cwikel & E.J. Bromet (Red.) *Toxic Turmoil: psychological and societal consequences of ecological disasters*, s. 39–68. New York: Kluwer Academic/Plenum.
- Day, T.G. (2003). The Autumn 2001 anthrax attack on the United States postal service: the consequences and response. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 11(3), s. 118–123.
- Donald, I. & Canter, D. (1990). Behavioural aspects of the King's Cross disaster. In D. Canter (Red), *Fires and Human Behaviour*, s. 15-30. David Fulton Publishers: London.
- Dyregrov, A. (1997). *Barn och trauma*. Lund: Studentlitteratur.
- Dyregrov, A. (2002). *Katastrofpsykologi*. Lund: Studentlitteratur.
- Enander, A. (1990). *Larm över Hammarö*. Opublicerad PM. Karlstad: Räddningsverket.
- Enander, A. (1990a). *Allmänhetens syn på olycksrisker – en pilotstudie*. FoU rapport P21-054/90. Karlstad: Räddningsverket.
- Enander, A. (1996). Riskmedvetenhet och beredskap. I A. Enander & L. Jakobsen, *Risk och hot i den svenska vardagen: allt från Tjernoby till skuren sås*, s. 54–67. Stockholm: ÖCB.
- Enander, A. (1999). Ledarskap i civila risk- och krissituationer. I G. Larsson (Red.) *Ledarskap under stress*, s. 111–126. Stockholm, Försvarshögskolan.
- Enander, A. (2000). *Psykologiska reaktioner vid radioaktivt nedfall från en kärnenergiolycka: Ett svenskt beredskapsperspektiv*. LI rapport F:13. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Enander, A. (2003). Ledarskap vid diffusa hot. Kap 14 i G. Larsson & K. Kallenberg (Red.) *Direkt Ledarskap*, s. 264–275. Försvarsmakten: Stockholm.
- Enander, A., Hede, S. & Lajksjö, Ö. (2004). *Att stå ”i stormens öga”*. Delrapport 3 från projektet *Beredskap och krishantering i svenska kommuner*. KBM:S forskningsserie nr 6. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.
- Enander, A. & Johansson, A. (1995). *Användning av RDS-mottagare i kärnkraftslänen: En studie av allmänhetens perspektiv*. FOU Rapport P21-112/95. Karlstad: Räddningsverket.
- Enander, A. & Johansson, A. (1996). *Att öva skarpt med allmänheten: erfarenheter från Gotland och Uppland*. FoU rapport R59-167/96. Karlstad: Räddningsverket.
- Enander, A. & Johansson, A. (2000). *Agera i och lära av kris: en förstudie om olika aktörers erfarenheter*. Stockholm: ÖCB.
- Enander, A., Larsson, G. & Wallenius, C. (1993). *Programutredning: Kris- och katastrofforskning*. FOA Rapport A 50018-5.3. Stockholm: Försvarets Forskningsanstalt.
- Enander, A. & Wallenius, C. (1999). Psychological reactions and experiences among Swedish citizens resident in Kobe during the 1995 earthquake. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 17(2), s. 185–205.
- Englund, L. (2002). *Medier på olycksplatsen*. FoU rapport P21-404/02. Karlstad: Räddningsverket.

- Eyre, A. (1999). In remembrance: post-disaster rituals and symbols. *Australian Journal of Emergency Management*, 14, s. 23–29.
- Feinberg, W. & Johnson, N.J. (2001). The ties that bind: a macro-level approach to panic. *International Journal of Mass Emergencies and Disaster*, 19(3), s. 269–295.
- Fischer H.W.III (1996). What emergency management officials should know to enhance mitigation and effective disaster response. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 4(4), s. 208–217.
- Fischer, H.W. III (1998). *Response to disaster: fact versus fiction and its perpetuation*. 2nd ed., University Press of America; Landam MD.
- Fischer, H.W. III (2002). Terrorism and 11 September 2001: does the "behavioral response to disaster" model fit? *Disaster Prevention and Management*, 11(2), s. 123–127.
- Fitzpatrick, C. & Mileti, D.S. (1991). Motivating public evacuation. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 9, s. 137–152.
- Flodin, B. (1998). *Planlagd kriskommunikation*. Stockholm: Styrelsen för Psykologiskt Försvar.
- Fordham, M. (1998). Making women visible in disasters: problematising the private domain. *Disasters*, 22(2), s. 126–143.
- Fothergill, A. (1998). The neglect of gender in disaster work: an overview of the literature. I E. Enarson & B. Morrow (Red.) *The gendered terrain of disaster: through women's eyes*. Praeger: Westport CT.
- Fredholm, L. (2002). *Olyckshantering: en idéskrift om hantering av små till stora och samhällspåfrestande olyckor*. Karlstad: Räddningsverket.
- Green, C.H., Parker, D.J. & Penning-Rowsell, E.C. (1990). Lessons for hazard management for United Kingdom floods. *Disaster Management*, 3, s. 63–72.
- Granström, K. (2002). *Göteborgskravallerna*. Rapport 187. Stockholm: Styrelsen för Psykologiskt Försvar.
- Handmer, J. (2000). Are flood warnings futile? Risk communication in emergencies. *The Australasian Journal of Disaster and Trauma Studies*, 2000(2). Hämtat från <<http://www.massey.ac.nz/~trauma/>> 2005-02-04.
- Handmer, J. (2002). Flood warning reviews in North America and Europe: statements and silence. *Australian Journal of Emergency Management*, 17(3), s.17–24.
- Harryson, M. (2002). *Sökande efter livsvärden – en betraktelse över livsvärldsperspektivet i det tvärkulturella mötet*. Opublicerad pm. Lunds Universitet.
- t'Hart, P. (1993). Symbols, rituals and power: the lost dimension of crisis management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1, s. 36–50.
- Hassling, P. (2000). Disaster management and the Goteborg fire of 1998: when first responders are blamed. *International Journal of Emergency Mental health*, 2(4), s. 267–273.
- Hedman, L. (1999). *Snökaoset runt Gävle*. Meddelande 151. Stockholm: Styrelsen för Psykologiskt Försvar.
- International Society for Traumatic Stress Studies. http://www.istss.org/terrorism/children_and_trauma.htm (2005-02-04).

- Jarlbro, G. (1993). *Krisinformation ur ett medborgarperspektiv. En kunskapsöversikt*. Rapport nr 163:3. Stockholm: Styrelsen för Psykologiskt Försvar.
- Jarlbro, G. (2004). *Krisjournalistik eller journalistik i kris? En forskningsöversikt om medier, risker och kriser*. KBM:s temaserie 2004:1. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.
- Jarlbro, G., Sandberg, H. & Palm, L. (1997). *Ammoniakolyckan i Kävlinge*. Meddelande 142. Styrelsen för Psykologiskt Försvar: Stockholm.
- Juratowitch, D., Daly, K.L. & Smith, N.J. (2002). Reduction of stress and trauma in the delivery of disaster recovery services: the users decide – an exploratory study of the effects of delivering disaster recovery services. *Australian Journal of Emergency Management*, 17, s. 50–54.
- Krisberedskapsmyndigheten (2003). *Krisjournalistik. En introduktion för myndigheter*. KBM:s utbildningsserie 2003:3. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.
- Kroll-Smith, J.S. & Couch, S.R. (1993). Technological hazards: Social responses as traumatic stressors. I J.P. Wilson & B. Raphael (Red.) *International handbook of traumatic stress syndromes*, s. 79–91. New York: Plenum Press.
- Larsson, G. & Enander, A. (1997). Preparing for disaster: public attitudes and actions. *Disaster Prevention and Management*, 6(1), s. 11–21.
- Larsson, L. & Nohrstedt, S. A. (Red.) (2000). *Göteborgsbranden 1998 – en studie om kommunikation, rykten och förtroende*. SPF rapport 179. Stockholm: Styrelsen för Psykologiskt Försvar.
- Larsson, G., Tedfeldt E-L. & Wallenius, C. (2003). Stress. I G. Larsson & K. Kallenberg (Red.), *Direkt Ledarskap*, s. 159–199. Försvarsmakten: Stockholm.
- Lazarus, R. & Folkman, S. (1984). *Stress, appraisal and coping*. New York: Springer.
- Lindbäck, E-L. & Oscarsson, M. (2004). *Läget just nu. Information till allmänhet och massmedier*. Karlstad: Räddningsverket.
- Lindell, M.K. & Perry, R.W. (1992). *Behavioral Foundations of Community Emergency Planning*. Hemisphere Books, Washington, DC.
- Liu S., Huang, J.-C. & Brown, G.L. (1998). Information and risk perception: A dynamic adjustment process. *Risk Analysis*, 18, s. 689–699.
- Michel, P., Lundin, T. & Otto, U. (2001). *Psykotraumatologi*. Lund: Studentlitteratur.
- Mileti, D.S. & Sorenson, J.H. (1988). Planning and implementing warning systems. I M. Lystad (Red), *Mental health response to mass emergencies: theory and practice*, s. 321–345. New York: Brunner/Mazel Psychological Stress Series no.12.
- Mitchell, L. (2003). Guidelines for emergency managers working with culturally and linguistically diverse communities. *Australian Journal of Emergency Management*, 18, s. 13–18.
- Monahan, C. (1997). *Children and trauma: a guide for parents and professionals*. San Francisco: Jossey Bass.
- Morrow, B. H. (1999). Identifying and mapping community vulnerability. *Disasters*, 23, s. 1–18.
- National Center for PTSD. <http://www.ncptsd.org/> (2005-02-04).

- Nohrstedt, S-A. (2000). Kommunikationsproblem i samband med katastrofer och allvarliga samhällsstörningar. I R. Lidskog, S-A. Nohrstedt & L-E. Warg (Red.) *Risker, kommunikation och medier*. Lund: Studentlitteratur.
- Norris, F., Friedman, M.J. Watson, P.J., Byrne, C.M., Diaz, E. & Kaniasty, K. (2002a). 60,000 disaster victims speak. Part I. An empirical review of the empirical literature, 1981–2001. *Psychiatry: Interpersonal and Biological Processes*, 65(3), s. 207–239.
- Norris, F., Friedman, M.J. & Watson, P.J. (2002b). 60,000 disaster victims speak. Part II. Summary and implications of the disaster mental health research. *Psychiatry: Interpersonal and Biological Processes*, 65(3), s. 240–260.
- Ockerby, P. (2001). Evacuation of a passenger ship – is panic a major factor? *Australian Journal of Emergency Management*, 16(1), s. 8–14.
- Otway, H. & Wynne, B. (1989). Risk communication: paradigm and paradox. *Risk Analysis*, 9(2), s. 141–145.
- Palm, L. (1998). *Hallandsåstunneln som tvistefråga, kris och förtroendeproblem*. Rapport 175:3. Stockholm: Styrelsen för Psykologiskt Försvar.
- Paton, D., Johnston, D., Smith, L. & Millar, M. (2001). Responding to hazard effects: promoting resilience and adjustment adoption. *Australian Journal of Emergency Management*, 16(1), s. 47–52.
- Perry, R.W. (1989). Taxonomy and model building for emergency warning response. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 7, s. 305–327.
- Perry, R.W. & Lindell, M. K. (2003). Understanding citizen response to disasters with implications for terrorism. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 11(2), s. 49–60.
- Van der Pligt, J. (1992). *Nuclear energy and the public*. Oxford UK & Cambridge USA: Blackwell.
- Quarantelli, E.L. (1954). The nature and conditions of panic. *American Journal of Sociology*, 60, s. 267–275.
- Quarantelli, E.L. (Red.), (1998). *What is a disaster? Perspectives on the question*. London: Routledge.
- Raphael, B. (1986). *When disaster strikes: how individuals and communities cope with catastrophe*. New York: Basic Books.
- Richardson, B., Sorensen, J. & Soderstrom, E.J. (1987). Explaining the social and psychological impacts of a nuclear power plant accident. *Journal of Applied Social Psychology*, 17, s. 16–36.
- Rubonis, A.V. & Bickman, L. (1991). Psychological impairment in the wake of disaster: the disaster-psychopathology relationship. *Psychological Bulletin*, 109, s. 384–399.
- Salas, E., Driskell, J.E. & Hughes, S. (1996). Introduction: The study of stress and human performance. I J.E. Driskell & E. Salas (Red.) *Stress and human performance*, s. 1–45. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Sandberg, H. & Thelander, Å. (1998). *Miljöhot och medborgaroro. En rapport från Hallandsås hösten 1997*. Rapport 175:1. Stockholm: Styrelsen för Psykologiskt Försvar.

- Sattler, D.N., Kaiser, C.F. & Hittner, J.B. (2000). Disaster preparedness: relationships among prior experience, personal characteristics, and distress. *Journal of Applied Social Psychology*, 30(7), s. 1396–1420.
- Scanlon, J. & McCullum, C. (1999). Media coverage of mass death: not always unwelcome. *Australian Journal of Emergency Management*, 14(3), s. 55–59.
- Sime, J. (1990). The concept of “panic”. I D. Canter (Red.) *Fires and Human Behaviour*, s. 63–82. London: Fulton.
- Solomon, S.D., Smith, E.M., Robins, L. N., & Fischback, R.L. (1987). Social involvement as a mediator of disaster-induced stress. *Journal of Applied Social Psychology*, 17, s. 1092–1112.
- SOU 2000:113. *Branden i Göteborg den 29-30 oktober 1998: en sammanfattning*. Betänkande av utredningen om erfarenheter av branden i Göteborg.
- Statens Haverikommission (2001). *Brand på Herkulesgatan i Göteborg, O län, den 29-20 oktober 1998*. Rapport RO 2001:02 O-07/98. Statens Haverikommission: Stockholm.
- Stutz, G. (1987). *Att informera om det osynliga: en studie med anledning av broschyren ”Efter Tjernobyli”*. SPF rapport 143. Stockholm: Styrelsen för Psykologiskt Försvar.
- Sullivan, M. (2003). Communities and their experience of emergencies. *Australian Journal of Emergency Management*, 18(1), s. 19–26.
- Taylor, S.E. & Brown, J.D. (1988). Illusion and well-being: a social psychological perspective on mental health. *Psychological Bulletin*, 103(2), s. 193–210.
- Van Willigen, M. (2001). Do disasters affect individuals’s psychological well-being? An over-time analysis of the effect of Hurricane Floyd on men and women in Eastern North Carolina. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 19:1, s. 59–83.
- Vyner H.M. (1988). *Invisible trauma: The psychosocial effects of the invisible environmental contaminants*. Lexington: DC Heath and Co.
- Wahlen, C. (2004). *Rollen som brandman: förväntningar, erfarenheter och ”hjälten”*. D-uppsats i psykologi. Karlstads Universitet.
- Wallenius, C. (1996). Människor i akuta katastrofsituationer. I A. Enander & L. Jakobsen (Red.) *Risk och hot i den svenska vardagen: Allt från Tjernobyli till skuren sås*, s. 29–37. Stockholm: Överstyrelsen för Civil Beredskap.
- Wallenius, C. (2001a). *Human adaptation to danger*. Lund: Lund University, Department of Psychology, the Work Science Division.
- Wallenius, C. (2001b). Why do people sometimes fail when adapting to danger? A theoretical discussion from a psychological perspective. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 19(2), s. 145–180.
- Weinstein, N.D. (1980). Unrealistic optimism about future life events. *Journal of Personality and Social Psychology*, 39, s. 806–820.
- Weinstein, N.D. (1989). Effects of personal experience on self-protective behavior. *Psychological Bulletin*, 105, 31-50.
- Weisaeth, L. (1989). A study of behavioral responses to an industrial disaster. *Acta Psychiatrica Scandinavia*, 80 (Suppl 355), s.13–24.

- Weisaeth, L. (2002). Kollektiv traumatisk stress: kriser, katastrofer, krig. I R. Ekman & B. Arnetz (Red.) *Stress. Molekylerna – individen – organisationen – samhället*. Stockholm, Liber.
- Williams, C. (2002). New security' risks and public educating: the significance of recent evolutionary brain science. *Journal of Risk Research*, 5(3), s. 225–248.
- Wortman, C.B. (1983). Coping with victimization: conclusions and implications for future research. *Journal of Social Issues*, 39, s. 195–221.
- Yates, S. (1992). Lay attributions about distress after a natural disaster. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 18, s. 217–222.
- Ågren, G., Drottz-Sjöberg, B-M., Enander, A., Bergman, R. & Johansson, K.J. (1995). *Transfer of radioactive cesium to hunters and their families*. FOA R-95-00196-4.3-SE. Umeå: Försvarets Forskningsanstalt.

Staffan Harbom

3. Ledning vid olika samhälleliga kristillstånd

Staffan Harbom är brandmästare och arbetade tidigare som Räddningstjänstsekreterare och chef för den operativa sektionen vid Uppsala brandförsvär. Som lärare vid Räddningsverket Rosersberg har han ansvarat för den Högre Räddningstjänstkursen (HRK) sedan 1991. Han har deltagit som projekt- och utvecklingsansvarig i nationella och regionala övningar sedan 1992. Han har också ansvarat för utbildningen av länsstyrelsernas räddningsledare inom kärnenergiberedskapen och varit kursansvarig för KBM:s utbildning av vakthavande beslutsfattare på länsstyrelserna.

Vid den nationella konferensen om samhällets sårbarhet 2002 pekar dåvarande försvarsministern Björn von Sydow på flera tänkbara extraordinära händelser och ställer samtidigt frågan om samhällsutvecklingen också leder till ökad sårbarhet:

Informationssystem kollapsar, elsystem slås ut, översvämningar lamslår landet, viktiga kommunikationssystem slutar att fungera och epidemier bryter ut. Terroristangrepp är ett reellt hot. Naturkatastrofer och väpnade konflikter avlöser varandra i vår omvärld. Sårbarheten i vårt samhälle kan öka i takt med utvecklingen och därmed osäkerheten. Är det så här det ser ut? Eller kan det bli det?

Flera händelser under de senaste åren, såväl här hemma som i vår omvärld, har gjort människor väl medvetna om att översvämningar och andra naturkatastrofer kan lamslå olika landsdelar, att elsystem kan slås ut och informationssystem kollapsa. Vi har också sett att sådana händelser ställer stora krav på samhällets förmåga att leda ett skadeavhjälpare arbete; ett problem som sårbarhetsutredningens ordförande Åke Pettersson diskuterade i sitt anförande i The Norwegian Atlantic Committee i maj 2002:

Sårbarhet är latent. Asymmetriska hot kan snabbt uppstå och appliceras på sårbara miljöer med allvarliga och dramatiska konsekvenser som följd. Det ställer krav på att samhället ska ha förmåga att kunna leda ett skadeavhjälpare arbete. Har vi den förmågan?

Ledning är inget självändamål. Ledning syftar i dessa sammanhang till att ge de hjälpbehövande bästa möjliga förutsättningar för att minska konsekvenserna av skador och lidande. Den kommunala räddningstjänsten klarar tillsammans med polis och sjukvård vad som brukar kallas ”den normala vardagsolyckan”. Det kan röra sig om lägenhetsbränder eller trafikolyckor. Vardagsolyckan hanteras utifrån invanda rutiner och erfarenheter. Samverkan och samarbete fungerar bra med andra myndigheter och organisationer. I takt med ökad komplexitet blir ansvarsfördelningen ottydligare. Vad som betraktas som normalt och onormalt i detta hänseende är emellertid inte definierat på något bra sätt. Också ”vardagsolyckor” kan vara livsavgörande för de enskilda människor som drabbas och omfattningen av en olycka/händelse har stor betydelse för samhällets förmåga att lindra dess konsekvenser.

Kommunens förmåga att hantera de hjälpsökandes behov kan beskrivas i termer av *larm, tid, resurser* och *förmåga*. Det vill säga förutsättningar att larma

om en olycka/händelse har inträffat, den tid räddningstjänstresurserna behöver för att agera på skadeplatsen, de resurser en kommun har att tillgå med hänsyn till olyckans/händelsens omfattning och den kommunala räddningstjänstens förmåga att lösa uppgiften. Kommunens ambitionsnivå när det gäller att lindra konsekvenserna för den enskilda spelar här en avgörande roll.

Vissa händelser hamnar utanför det ”normala” och också när det osannolika sker måste kommunen kunna agera. Vi talar i detta sammanhang ofta om s.k. *extraordinära* händelser. Är olyckan/krisen geografiskt spridd kan flera kommuner och län drabbas. Det kan också hända att en olycka/kris är så komplicerad att en kommun inte själv klarar av att hantera det inträffade på grund av kunskaps- och resursbrist. Erfarenheterna från stormen Gudrun över södra Sverige 2005 pekar på svårigheten att klart definiera vad som är räddningstjänst och vad som är kris/extraordinär händelse. Ibland kan en kommuns resurser för räddningstjänst komma till nytta i situationer där räddningstjänst inte förekommer. Vid händelserna i Arvika 1998 förekom inte räddningstjänst, men den kommunala förvaltningen ”Arvika Räddningstjänst” deltog aktivt i den samhällspåverkande händelsen. I sådana situationer blir förmågan till *samverkan* mellan aktörerna avgörande för utgången av händelseförloppet.

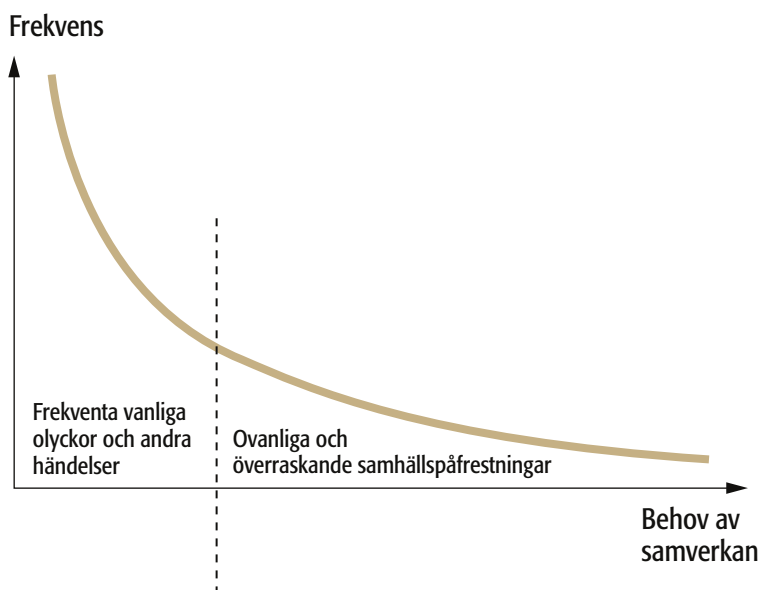
Ett problem är här att *interoperabiliteten* dvs. förmågan att samverka och leda i olika nivåer, är begränsad av naturliga skäl, därför att kriser av ovan beskriven art inte förekommer särskilt ofta. För att öka interoperabiliteten måste förmågan att samarbeta öka på alla nivåer.¹

Utifrån modellen av *olyckshantering i ett samhälleligt sammanhang* beskrivs och diskuteras nedan några inträffade händelser där den kommunala räddningstjänsten haft stor betydelse för händelseutvecklingen. Ansatsen är ett kommunalt perspektiv, men problemen kan även betraktas ur regionalt och nationellt perspektiv. Först beskrivs teleavbrottet i Svealand den 2 oktober 2002, sedan händelserna i Arvika 1998, översvämningarna på Orust 2002, snöovädret i Gästrikland i december 1998 samt de erfarenheter som gjordes vid en övning som genomfördes i samband med Räddningsverkets Högre Räddningstjänstkurs (HRK) i maj 2000. Fallstudierna belyser de problem som kan uppstå vid händelser som inte passar in i den normala strukturen i en kommuns vardagsarbete. De bygger på intervjuer med personal i ledande funktioner vid länsstyrelser och kommunal räddningstjänst och på analyser av tillgänglig dokumentation. I samtliga händelser har samverkansbehovet varit extremt stort och räddningstjänstens roll en viktig del i ett större sammanhang.

Styrande principer för myndigheternas planering

Myndigheternas planering ska styras av ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen. *Ansvarsprincipen* innebär att den som har ansvaret för en verksamhet under normala förhållanden ska ha motsvarande ansvar under kris-

1. *Interoperabilitet* är ett nyckelord för praktisk samverkan. Det används i Nato för praktisk samverkan kring bl.a. lägessymboler, kartor, termer, stabsorganisation och ledningssystem.



Figur 1. Samverkansbehovet ökar i takt med olyckans/händelsens komplexitet. Vissa händelser hamnar utanför det "normala" och också när det osannolika sker måste kommunen kunna agera. Vi talar i detta sammanhang ofta om s.k. extraordinära händelser. Är olyckan/krisen geografiskt spridd kan flera kommuner och län drabbas. Det kan också hända att en olycka/kris är så komplicerad att en kommun inte själv klarar av att hantera det inträffade på grund av kunskaps- och resursbrist.

och krigssituationer. *Likhetsprincipen* innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt ska överensstämma i fred, kris och krig. *Närhetsprincipen* slutligen innebär att kriser ska hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället. Krishanteringssystemet måste således byggas utifrån ett fredstida grundperspektiv och kunna fungera oavsett händelseförlopp samt skapa robusthet och förtroende i hela hotskalan (fritt tolkat från SOU 2001:41, SOU 2001:86).

Den kommunala räddningstjänsten (kommunen) har att ta hänsyn till en mängd lagar och förordningar. I lagen om skydd mot olyckor (SFS 2003:778) regleras det förebyggande arbetet och räddningsinsatserna. I lagen om extra ordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting (SFS 2002:833) regleras kommuners och landstings organisation och befogenheter vid extraordinära händelser (politisk nivå, benämns *krisledningsnämnder*). Man bör observera att lagen om extra ordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting inte är ”synkroniserad” med förordningen om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. Hälso- och sjukvårdslagen (SFS 1982:763) kan sägas komplettera lagen om skydd mot olyckor i det livräddande och skadeförebyggande arbetet. Socialtjänstlagen (SFS 2001: 453) reglerar bland annat det sociala ansvaret för kommunen. Polislagen (SFS 1984:387) är en viktig komponent i kommunens arbete med skydd mot olyckor (SMO) enligt lag 2003:778 om skydd mot olyckor. Också miljöbalken, livsmedelslagen och Epizootilagen är exempel på lagar som kan påverka ledningen av olika insatser.

Förordningen om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap (SFS 2002:472) avser de statliga myndigheternas ansvar för risk och sårbarhetsanalys och särskilda ansvar för fredstida krishantering. I förordningen finns en koppling till länsstyrelseförordningen som är viktig. Ur förordningen med länsstyrelseinstruktion (SFS 2002: 864) nämns i 50 § att länsstyrelsen inom länet har ansvar för åtgärder för fredstida krishantering enligt förordning 2002:472. I den 4:e punkten kan man utläsa länsstyrelsens operativa ansvar; *förmåga att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde*. Kontaktpunkten på länsstyrelserna är den vakthavande beslutsfattaren (VB). VB-funktionen finns på samtliga länsstyrelser och är en a-priori-aktör² för den kommunala räddningstjänsten.

I denna mängd av lagar och förordningar måste den kommunala räddningstjänsten kunna agera och samverka med andra myndigheter med olika ledningskulturer. Varje myndighet har skilda och unika verksamhets- och ansvarsområden. De är inte hierarkiskt underordnade varandra. Därför behövs en utvecklad nätverksorganisation att arbeta i.

Teleavbrottet i Svealand

Klockan 16.39 den 2 oktober 2002 sjunker plötsligt spänningen i elledningarna i Uppsala, vilket resulterar i en driftstörning på en 220 KV ledning. Tre utgående ledningar kopplas ur och Vattenfalls Sveanät tappar kontakten med stamnätet.

2. Begreppet a-priori-aktör är hämtat från Stockholms stads förslag om ledningsorganisation vid allvarliga kriser. Det innefattar de myndigheter/organisationer som prioriteras vid samverkanskontakter.

Nätbrytarna slås ut och stänger av strömmen till stationerna på Dragarbrunnsgatan och Hjalmar Brantingsgatan. På båda stationerna startar ett reservaggregat, men på Hjalmar Brantings gata slås ännu en säkerhetsanordning ut, vilket gör att reservkraften omedelbart stängs av. Ett larm sänds till Skanovas³ driftövervakningscentral.

Fast telefoni, ISDN trafik, mobil telefoni och flera fasta förbindelser berördes. TV sändningar via marknät och radiobasnätet som är beroende av det fasta telefont nätet slutade också att fungera. Uppsala, norra delarna av Storstockholm och Tierp berördes, liksom områden kring Västerås, Sala, och Avesta. Mobiltrafiken berördes främst i Märsta, Knivsta, Uppsala, Tierp, Östhammar och Norrtälje. Det var också begränsad framkomlighet för teletrafiken i norra och södra Sverige. Två radaranläggningar på Arlanda flygplats slogs ut. Tågtrafiken hade stora förseningar då ett fel i ett ställverk inträffade i samband med att strömmen slogs ut.

Klockan 16.49 stod SOS centralen i Uppsala helt utan förbindelse. Man kunde inte ta emot nödsamtal eller larma ut insatsstyrkor och datastödet Coord-Com var helt satt ur spel. Reservcentralen i Västerås och Uppsalacentralen kunde inte nå varandra. Inte heller mobilnätets ”roaming”-funktion fungerade. (Roamingfunktionen innebär att om en abonnent via mobiltelefonen inte får kontakt med sin teleoperatör så söker mobiltelefonen automatiskt efter en annan operatör.) Alla möjligheter till kommunikation var i stort utslagna. Den kommunala räddningstjänsten kunde inte komma i kontakt med sin personal, inte nå ut till allmänheten eller de beslutsfattare som behövdes på plats. Ingen visste hur långvarigt avbrottet skulle komma att bli eller hur situationen såg ut i länet.

Polisen kunde inte komma i kontakt med kärnkraftverket i Forsmark. Trygghetslarmen i serviceboende fungerade inte. Kontaktradion på Akademiska Sjukhuset fungerade inte. Sjukhuset hade stora problem att få reda på vad som hänt och att föra det vidare till sjukhuspersonalen. Radio Uppland hänvisade akuta frågor till Akademiska Sjukhusets växel, något som telefonisterna där var helt oförberedda på. De visste inte heller vem som fattat beslutet. Socialjouren hade problem med att få in extra resurser för att besöka personer med trygghetslarm. Många rykten kom i omlopp. Var det fråga om ett terrorangrepp? Det var svårt att få tag på centrala aktörer och att vidarebefordra information inom och mellan organisationer. CeSam-guppen (Central Samordning i Uppsala län) fick ingen kontakt med Skanovas ledning. Informationen till krisledningen i Uppsala var inte prioriterad från Skanovas sida. Den sena kontakten bidrog till osäkerhet under hela kvällen, eftersom CeSam inte fick något besked om hur arbetet fortskred.

Avbrottet varade i 10 timmar. Ingen människa skadades.

Ett sådant fel som inträffade i Uppsala ska enligt alla inblandade parter inte kunna inträffa.

3. Skanova Networks, dotterbolag till Telia Sonera, driver det fasta och de mobila telefontnätet i Sverige.

Aktörer

Uppsala län har närmare 300 000 invånare. I länet finns sex kommuner; Enköping, Håbo, Tierp, Uppsala, Älvkarleby och Östhammar.

CeSam

CeSam-gruppen sammankallas när en större olycka/kris inträffar som kräver samordning av resurser och prioriteringar och där legaliteten går in i varandras ansvar. Gruppen består av beslutsfattare från kommunal räddningstjänst, länsstyrelsen, polismyndigheten och sjukvården. Vid behov kan den kompletteras med experter från för händelsen aktuella myndigheter och organisationer. Gruppen larmas genom den vakthavande beslutsfattaren på länsstyrelsen eller kommunala räddningstjänstens inre befäl efter samråd med räddningschef. Respektive vakthavande tjänsteman beslutar om resurserna i den egna organisationen. Om insatsen gäller flera kommuner eller myndigheter har CeSam rätt att prioritera och fördela resurser. Respektive organisation i CeSam har en vakthavande beslutsfattare som är beredd att – via larm från SOS – kvittera inom fem minuter och inom en timma infinna sig på SOS Alarm AB.

I CeSam-gruppen ingår:

Försvarmakten – vakthavande befäl

Landstinget – tjänsteman i beredskap

Länsstyrelsen i Uppsala län – vakthavande beslutsfattare

Polismyndigheten i Uppsala län – polischef i beredskap

Räddsam C – jourhavande räddningschef

SOS Alarm AB i Uppsala län – chef/driftchef

Sveriges Radio Uppland P4 – jourhavande tjänsteman.

Försvarmakten

Uppsala län ligger i det mellersta militärdistriktet som bl.a. har till uppgift att stödja totalförsvarets civila delar. Upplandsgruppen samordnar den frivilliga försvarsverksamheten i Uppland. Upplandsgruppen deltar kontinuerligt i samverkan och utbildning avseende stöd till det civila samhället.

Kommunal räddningstjänst

Enligt dåvarande räddningstjänstlag 30 § och nuvarande lagen om skydd mot olyckor ska kommuner och de statliga myndigheter som svarar för räddningstjänst se till att det finns anordningar för alarmering av räddningsorgan. VMA (viktigt meddelande till allmänheten via radiosändningar) får begäras enligt särskilda rutiner av kommunal räddningsledare. VMA kan även distribueras via tyfoner i vissa tätorter. Tyfonsignalen ska följas av ett meddelande via radiosändning.

Landstinget

Landstinget ansvarar främst för hälso- och sjukvård. Det största sjukhuset i länet är Akademiska Sjukhuset i Uppsala. I Allmänna råd från Socialstyrelsen anges att varje sjukvårdsinrättning är skyldig att ha en katastrofplan som är känd och övad av all personal.

Länsstyrelsen

Den 1 juli 2002 fick länsstyrelsen ett geografiskt områdesansvar: Länsstyrelsen har inom länet ett ansvar för fredstida krishantering och höjd beredskap enligt förordning. Länsstyrelsen ska hålla sig underättad om händelseutvecklingen i sådana situationer och verka för att nödvändig samverkan kan åstadkommas (SFS 2002:472, SFS 2002:864). VMA kan begäras av länsstyrelsen. Länsstyrelsen ansvarar för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen (statlig räddningstjänst) och kan vid omfattande kommunala räddningsinsatser ta över ansvaret inom en eller flera kommuner. Länsstyrelsen har för detta arbete en ändamålsenlig ledningscentral (Hugin). Vid behov av alarmering har länsstyrelsen enligt dåvarande räddningstjänstlag 30 § och nuvarande lag om skydd mot olyckor, ansvar för att det finns anordningar för alarmering av räddningsorgan.

Polis

Varje polismyndighet ska enligt FAP (föreskrifter och anvisningar för polisväsendet) upprätta planer för insatser vid särskilda händelser. Vid särskilda händelser utses en kommenderingschef (för den särskilda händelsen) särskild från normal polisverksamhet. Vid behov av alarmering är polisen statlig myndighet med räddningstjänstansvar enligt dåvarande räddningstjänstlagens och nuvarande lag om skydd mot olyckor, och har ansvar för att det finns anordning för alarmering av räddningsorgan.

Skanova

Skanova Networks är ett helägt dotterbolag till Telia Sonera som driver och utvecklar det fasta och mobila telefonnätet i Sverige. Skanova utvecklar Sveriges mest omfattande nät för telefoni, internet och bredbandstjänster.

SOS Alarm AB

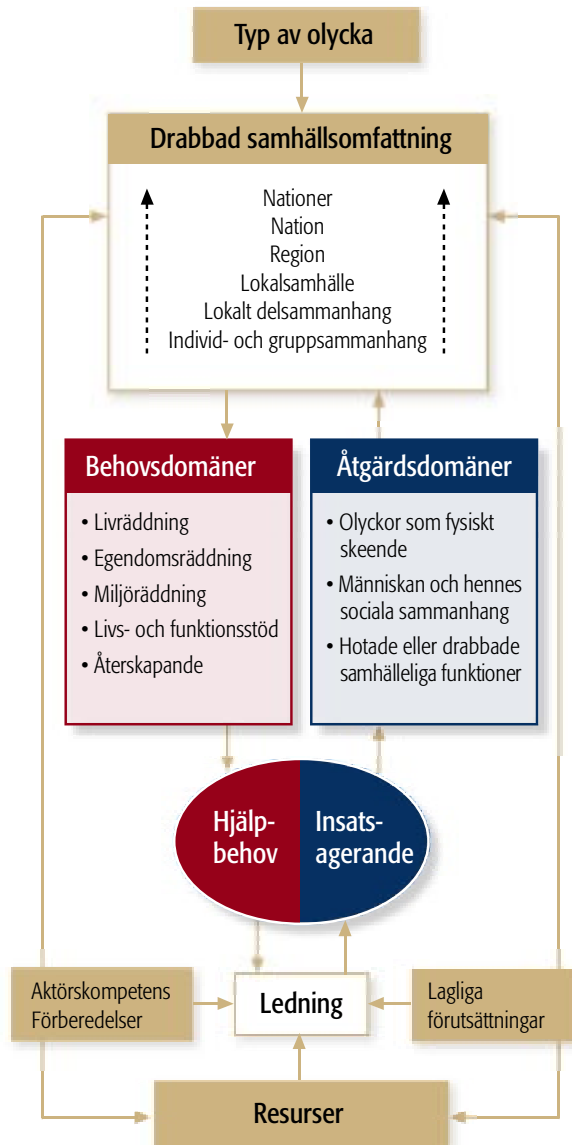
SOS Alarm AB är samgrupperat med den kommunala räddningstjänsten. I Uppsala län är SOS Alarm AB den organisation som ansvarar för distribuering av larm till statlig och kommunal räddningstjänst.

Sveriges Radio

Sveriges Radio ska kostnadsfritt sända medelanden som är av vikt för allmänheten om en myndighet begär det, t.ex. det meddelande som ska läsas upp efter det att VMA-signalen har givits. I Uppsala län är Radio Uppland P4 den lokala radiokanalen.

Uppsala kommuns roll

Den kommunala räddningstjänstens inre befäl och räddningschef i beredskap berättar att han omgående ställde sig frågor som: Vad kan hända? Hur troligt är det att det händer? Vad är vårt ansvar för in- och utgående larm? Information till allmänheten? Ledning av egna resurser? Ledning av länets resurser? Är hela länet totalt oskyddat? Hur lång tid har vi på oss innan något händer? Samtidigt kon-



Figur 2. Modell av olyckshantering i ett samhälleligt sammanhang.

staterade han att ”om något händer just nu är vi totalt handlingsoförmögna”. Han frågade sig också hur de regionala aktörerna uppfattade situationen, om detta var en kris, om betydande värden stod på spel och om tiden till förfogande var begränsad. Och framför allt: Vad har den kommunala räddningstjänsten för roll?

Han insåg snabbt att allmänheten måste informeras om situationen och få möjlighet att larma räddningstjänsten, att en ledningsorganisation måste skapas och att samverkan med andra organisationer måste säkerställas. Information om kommunikationsproblem måste inhämtas och frågan om vem som har ansvaret för att problemen åtgärdas måste besvaras, liksom frågan om hur lång tid åtgärderna skulle komma att ta. Han undrade om det fanns någon annan organisation som tog det omedelbara initiativet.

Beslut

Inledningsvis beslöt räddningschef i beredskap att upprätta en mobil stab på brandstationen som också fungerade som kommunikationscentral. Den första uppgiften för staben var att se till att samtliga brandstationer (deltid) skulle bemannas. Via e-post informerades Radio Uppland om läget, för att i sin tur kunna informera invånarna i Uppsala län om läget i länet.

I första hand organiserades möjligheter för allmänheten att larma olika samhällsfunktioner genom att man placerade ut polis, brandbilar, ambulanser, taxi och bussar på strategiska ställen. Kommunikationen upprätthölls genom respektive organisations radiosystem.

Man konstaterade att CeSam-gruppen måste samlas eftersom många myndigheter och organisationer var inblandade och hade ett ansvar i händelsen. Eftersom det inte gick att nå gruppen på vanligt sätt användes VMA-signalen för att påkalla deltagarnas uppmärksamhet och få dem att infinna sig på brandstationen, vilket också visade sig fungera. När CeSam-gruppen möttes fanns ingen information eller prognos att utgå ifrån. Man visste inte vad avbrottet berodde på eller vad som hänt i länet. Man hade heller inte någon uppfattning om det hade inträffat några olyckor i länet eftersom SOS inte fungerade.

Efter en kort genomgång var gruppen tvungen att fatta en rad beslut. Att ha tillgång till resurser var det viktigaste och man började bygga upp en beredskap för 24 timmar. Trygghetslarm, resurser för tekniska system och informationshantering prioriterades. Radio Uppland fick tjäna som kommunikationskanal utåt och vidarebefordra CeSam-gruppens begäran och beslut. Försvarsmakten fick order om att bygga upp en transportorganisation, för att hämta in nyckelpersoner. Radioförbindelse mellan ambulanser och akutmottagningen på Akademiska sjukhuset för att prioritera sjukvårdsfall ordnades. Kontakter upprättades via försvarets telenät till ambulansstationerna i Östhammar och Enköping. 30 satellittelefoner och satellittelefonväxlar beställdes till länet.

Systematisering av händelsen

Nedan systematiseras händelsen utifrån Lars Fredholms modell av olyckshantering i ett samhälleligt sammanhang (figur 2, se också bokens första artikel). Rub-

riken *Olycka* i modellen har här kompletterats med *Händelse*. Modellen används principiellt. Eftersom det sker förändringar över tid och rum under ett händelseförlopp förändras åtgärder, hjälpbehov, kompetens- och resursbehov. Det som behövs i ett inledande skede är inte detsamma som i slutet av insatsen.

Typ av olycka/händelse

Vi har här att göra med ett kristillstånd på grund av samhällspåverkande akut händelse (annan än olycka) där räddningstjänst kan bli en del av samhällets krishantering. Händelsen var ett hot mot delar av grundtryggheten i samhället. Händelsen präglades av att såväl allmänhet som myndigheter levde i stor oviss-het om vad som hänt. Allmänheten kände oro över att telefonerna inte fungerade och över störningarna i TV- och radioutsändningarna. VMA-signalen via tyfoner skapade behov av information till allmänheten. Att in- och utgående alarmering slutat att fungera medförde stora problem att upprätthålla beredskapen mot olyckor och övrig samhällsservice som polis, sjukvård, trygghetslarm m.m., vilket myndigheterna insåg. Inledningsvis fanns ingen information om vad som hänt och den information som myndigheterna hade gick inte att vidarefördela till allmänheten.

Drabbad samhällsomfattning

Händelsen drabbade en region (delar av Uppsala län), ett lokalsamhälle (Uppsala stad), lokalt delsammanshang (samhällsviktiga institutioner), individ och gruppssammanshang (patienter på sjukhus, äldreboende och människor i behov av akut hjälp från polis, sjukvård och kommunal räddningstjänst). Stora delar av Uppsala län och vissa delar av Stockholm drabbades. Forsmarks kärnkraftverk var utan teleföbindelse och även Arlanda flygplats drabbades. Människor saknade teleföbindelser och var därmed utan möjlighet att begära hjälp. I princip fungerade inga ingående larm och samhällets räddningsorgan stod maktlösa.

Behovsdomäner

De behovsdomäner som kunde urskiljas var återskapande av samhällets larmfunktioner, för att klara livräddning, miljöräddning, egendomsräddning, funktionsstöd till trygghetslarmen, polisiära ärenden och alarmering av ambulanser m.m.

Hjälpbehov

För att kunna bistå allmänheten måste teletekniska funktioner (samband, telefoni) fungera.

Myndigheterna behövde kunna informera allmänheten och dirigera räddningsstyrkor, polis och sjukvård till behovande. Samhällets normala larmfunktioner (in- och utgående larm) behövde fungera. En stor del av larm från allmänheten gick till SOS Alarm, som emellertid saknade möjlighet att ta emot larm under händelsen. Allmänhetens behov av hjälp var i första hand information om vad som hänt. De människor som hade trygghetslarm behövde tas omhand.

Aktörskompetens

Den aktörskompetens som fordrades var framförallt teleteknisk kunskap, lednings- och initiativförmåga, samarbets- och samverkansförmåga. Det behövdes också kunskap om samhällsstrukturer och ett upparbetat kontaktnät. Kompetens att leda och samordna fanns i Uppsala län genom CeSam-gruppen.

Ledning

Inledningsvis beslutade inre befäl och jourhavande brandingenjör på räddningstjänsten i Uppsala att kommunikation skulle ske från räddningstjänstens ledningsfordon. I ledningsfordonet samverkade polis och kommunal räddningstjänst i en stabsfunktion. Den kom att bli den operativa ledningen. Efterhand kompletterades ledningen av den utbildade och samövade CeSam-gruppen som samlades och fick en strategisk roll. Dess huvuduppgift blev att samla in och överblicka resursbehoven och att försöka få ett totalgrepp över konsekvenserna.

Resurser

Man hade tillgång till stabsfordon och lokaler med sambandsvariabler. De resurser som stod till ledningens förfogande var i huvudsak kommunikationslänkar av radiosamband från SOS Alarm, Polisen, länsstyrelsen, kommunala räddningstjänsten, sjukvården, Försvarmakten, Sveriges Radio och Skanova. Resurserna användes i första hand till att bistå allmänheten med möjligheter att larma vid olyckor eller nödlägen.

Lagliga förutsättningar

De lagliga förutsättningarna som har relevans vid denna typ av händelse är omfattande. Dåvarande räddningstjänstlagen talar om kommunala och statliga organ som har ansvar för räddningstjänst och för att anordningar för att alarmera räddningstjänsten finns. Vid denna händelse gällde det både kommunal och statlig räddningstjänst (polisen och länsstyrelsen). Förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering som gäller för statliga myndigheter, förordningen (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion, hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), socialtjänstlagen (2001:453), och polislagen (1984:387) var förutsättningar för ledningsarbetet.

Insatsagerande

Insatsagerandet motsvarade inledningsvis inte hjälpbehovet. Händelser av denna typ och omfattning var inte planerade och därför inte övade. Tack vare CeSam-organisationen med medarbetare som representerade viktiga delar av den offentliga sektorn och som var väl samtrimmade, kunde man efterhand möta hjälpbehovet från allmänheten.

Åtgärdsområden

De åtgärdsområden som var aktuella var i första hand människan och hennes sociala sammanhang. Samhälleliga funktioner var drabbade och det gällde att skapa möjligheter till kommunikation mellan allmänhet och myndigheter.

Diskussion

Händelsen är ett tydligt exempel på när myndigheter hamnar i informationsunderläge, samtidigt som händelseutvecklingen kan ses som det goda exemplet på ledning av en regional extraordinär händelse. CeSam-konceptet visade sig fungera. CeSam-gruppen är ett bra exempel på ett nätverksbygge som bygger på god personkännedom och är formaliserat av länsstyrelsen i Uppsala län. Trots att inga normala larmvägar fungerade samlades gruppens kärna. Det VMA som den kommunala räddningstjänsten utlöste (tyfon) uppfattade deltagarna som en kallelse till CeSam. I ledningsarbetet deltog kommunal räddningstjänst, polis, länsstyrelse och landstinget. Enligt *närhetsprincipen* saknades en viktig aktör, nämligen Skanova som driver såväl det fasta som det mobila nätet, Internet och bredbandsnät, vilket försvårade beslutsprocessen. Någon myndighet som ägde händelsen fanns inte. Inledningsvis fanns heller ingen plan att följa för denna typ av händelse. I ledningsgruppen fanns en ovisshet om vad som pågick. Detta är, enligt flera forskare, ett problem som beslutfattare kan stå inför vid liknande händelser: ”De problem som utgör kärnan i en kris är ofta ostrukturerade. Ostrukturerade problem är till skillnad från välstrukturerade, inte klart definierade då beslutsfattandet inleds. Det kan finnas oklarheter avseende mål och/eller de medel som ska användas för att nå målen och det finns inte ett bestämt svar som är korrekt” (Hermann 1990, s.13; Sylvan & Voss 1998, s. 11). Definitionen *räddningstjänst* användes här, liksom vid snöövädret i Gävle och övädret över Orust som beskrivs nedan. Enligt räddningschef i beredskap vid den aktuella händelsen definierades arbetet ”som om det skulle vara räddningstjänst” och inga krav har ställts på ersättning från staten. Lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting (2002:833) gällde inte vid tidpunkten för händelsen.

Händelserna i Arvika 1998

Hösten 1998 inträffade en tragisk händelse i Arvika Kommun. En fyraårig pojke dödades i samband med lek med två andra barn, vilket blev starten på en polisutredning som i två månader och två veckor lamslog hela Arvika och skakade människor över hela Sverige.

I början misstänkte polisen att en pedofil låg bakom pojken död, men snart förstod man att det var äldre lekkamrater som dödat pojken.

När händelsen inträffade fanns ingen lednings- eller informationsplan i kommunen för en dylik händelse. Eftersom oron bland allmänheten var mycket stor tog kyrkan snabbt initiativ till ett första möte med allmänheten redan kl.18.00 samma dag (onsdag).

Enligt dåvarande räddningschefen i Arvika kommun upplevdes händelsen som mycket traumatisk och den berörde också kommuninvånarna betydligt mera än översvämningarna i Arvika.

Aktörer

Kommunchef
Kommunalråd
Kommunal räddningstjänst
Polismyndigheten
POSOM (psykiskt och socialt omhändertagande)
Rektorer
Skolchef
Skolförvaltning
Socialchef
Socialförvaltning
Värmlands läns landsting

Arvika kommuns roll

Att kommunen, främst skolverksamheten och den sociala verksamheten, spelade en viktig roll i händelsen stod klart för kommunledningen i inledningskedet, liksom att det även krävdes samverkan med polis, sjukvård och kyrka. Mycket viktigt var också att information till kommuninvånare och massmedia fungerade.

Inledande beslut

Polisen kontaktade snabbt den kommunala räddningstjänsten angående POSOM-grupp och räddningschefen påtalade med skärpa vikten av att polisen skulle delta vid den sammankomst som kyrkan anordnade.

Ställföreträdande räddningschef tog initiativet till en första träff klockan 20.00 samma dag med socialchef, räddningschef, polischef, skolchef, kyrkoherde, landstingschef och kommunalråd. Den kommunala räddningstjänsten ledde mötet.

Beslut togs om dagliga möten med media. Polisens uppfattning var att händelsen skulle komma att beröra hela landet och få ett mycket stort massmedialt intresse. Den kommunala räddningstjänsten fick i uppdrag att bilda en ledningsgrupp för händelsen, och att strukturera arbetet i kommunen.

Det ryktades att invandrare utfört dådet, vilket skapade stor oro i kommunledningen och komplicerade krisen.

Ingen informationsplan fanns i kommunen. Den kommunala räddningstjänsten arbetade därför fram en provisorisk informationsplan. Kommunalarrådet ville att den kommunala räddningstjänsten skulle ansvara för informationen. Räddningschefen sade nej till detta, eftersom han inte såg det som räddningstjänstens uppgift. Han uppfattade istället räddningstjänstens roll som att skapa struktur i kommunens arbete med händelsen. Att detta var räddningstjänstens uppgift beslutades också av den politiska ledningen. Här möts således den enskilde beslutsfattaren och det kollektiva (politiska) beslutsfattandet.

Enligt räddningschefen upplevde lärarna en oerhörd press från oroliga föräldrar. Ryktet att det rörde sig om ett sexualbrott gjorde att föräldrarna inte vill sända sina barn till skolan på torsdagen. Den kommunala räddningstjänsten undersökte erfarenheter från andra fall i världen, för att dra lärdomar. Man ville

flera gånger kalla rektorerna till möte, men man hade olika uppfattningar om hur skolorna skulle användas i arbetet och vilka resurser som skulle förstärkas. Oenigheten skapade en extra press och konfliktsituationer uppstod i samband med flera beslut.

Många barn förhöordes av polisen, vilket skapade oro, och det gällde att nå alla berörda med information. På kommunalrådets begäran fick senare den kommunala räddningstjänsten i uppdrag förbereda en knacka-dörr-kampanj. Man tog fram en broschyr med rubriker som ”Kevin är död, vad har hänt?”, ”Om ni vill ha besök, kontakta räddningstjänsten!” och bilder på dörrknackarna. Broschyren delades ut av den kommunala räddningstjänsten till de berörda familjerna.

Systematisering av händelsen

Typ av olycka/händelse

Vi har här att göra med ett kristillstånd på grund av akut samhällspåverkande händelse (annan än olycka). Detta var en händelse där inte räddningstjänst förekom. Händelsen skapade stor oro ibland invånarna i Arvika kommun. Händelsen var i huvudsak ett ansvar för polisen. Med den oro och ryktesspridning som förekom blev kommunens roll viktig.

Drabbad samhällsomfattning

Den drabbade samhällsomfattningen blev i första hand kommunen Arvika (lokalsamhälle), men med det stora massmediala intresset blev även regionen och nationen indirekt drabbade.

Behovsdomäner

De behovsdomäner som uppstod blev i första hand att återskapa ett normaltillstånd i kommunen.

Hjälpbehov

Det fanns ett stort behov hos kommuninvånarna att få information från de myndigheter som hade att hantera fallet. För att undvika ryktesspridning gällde det att gå ut med trovärdig information till kommuninvånarna. Man behövde åstadkomma en fungerande samverkan mellan inblandade myndigheter och organisationer för att skapa tilltro till kommunens agerande och samordna information till massmedia.

Aktörskompetens/förberedelser

Förberedelser för en situation som denna fanns inte och heller ingen klart definierad kompetens för att leda kommunen för en dylik händelse. Här krävdes förmåga att bygga en stabs- och ledningsfunktion anpassad för händelsen. Det blev en naturlig sak för Arvika kommuns räddningstjänst att ta initiativet till den organisation som kom att dominera kommunens handlande. Den kommunala räddningstjänsten har i sitt dagliga arbete att leda olika typer av händelser, ofta i svåra och oväntade situationer och har därför en vana att strukturera olika typer av ledningssituationer.

Ledning

Den kommunala räddningstjänsten tog initiativet till en ledningsorganisation och skapade struktur i arbetet. Ledningen kom därför att utgöras av en mixad grupp av kommunala tjänstemän med relevant kompetens för uppgiften.

Resurser

De resurser som användes var i första hand kommunens förvaltningar, personal från kyrkan, landstinget och polisen. Polisen arbetade parallellt med utredningen av händelsen.

Lagliga förutsättningar

De lagliga förutsättningarna var socialtjänstlagen (2001:453), polislagen (1984:387), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och kommunallagen (1977:179). Lagen om extraordinära händelser i kommun och landsting har tillkommit sedan händelsen.

Insatsagerande

Insatsagerandet över tid och rum motsvarade hjälpbehovet. Att skapa en informationsplan blev inledningsvis en viktig åtgärd. (Se vidare under rubriken Inledande beslut.)

Åtgärdsomåner

Människorna i Arvika kände stor oro och rädsla till följd av händelsen. Hotade eller drabbade samhällliga funktioner var främst skolan och socialtjänsten. Ansvar för vilade tungt på de funktioner som hade att hantera detta. De åtgärdsomåner som var aktuella blev att ge massmedia korrekt information om läget i kommunen, att stötta skolans personal och ge råd och stöd till kommuninvånarna.

Diskussion

Den kommunala räddningstjänsten tog viktiga och nödvändiga initiativ de första dagarna.

Man ledde många möten som genomfördes för att skapa en fungerande struktur. I flera fall togs beslut som inte alltid hann förankras i den politiska ledningen. Räddningstjänsten fick under den fortsatta utvecklingen stort förtroende och kunde avlasta andra hårt belastade förvaltningar.

Enligt ansvars- och närhetsprincipen ska krisen hanteras i kommunen. Detta är ett tydligt exempel på när lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting (SFS 2 002:833) skulle ha tillämpats. Idag (2005) skulle kommunen vara bättre rustad om man har följt intentionerna i lagen om extraordinära händelser i kommun och landsting. Begreppet räddningstjänst förekom inte under händelsen. Hälso- och sjukvårdslagen (psykiatrin) samt socialtjänstlagen ingår i de lagliga förutsättningarna.

Tyngdpunkten ligger här på den lokala nivån (kommunen). Den kommunala räddningstjänsten uppfattade att samordningsstrukturen var ett centralt problem. Polisen ansvarade för brottsutredningen, ansvaret för kommuninvån-

narna var inledningsvis oklart. Här visade den kommunala räddningstjänsten flexibilitet och anpassningsförmåga genom att ta initiativet och kalla till ett första möte med ansvariga och ta på sig ordföranderollen. Det kan diskuteras om detta inte var socialförvaltningens roll.⁴ Räddningstjänsten såg sin uppgift som att skapa struktur. Den kommunala räddningstjänsten har, enligt min mening, goda förutsättningar för ett sådant arbete. Från ett informationsunderläge fick kommunen tack vare räddningstjänstens arbete jämvikt i informationsläget.

Översvämningarna på Orust

Ett oväder med regn och åska drog utan förvarning från SMHI in över Orust natten mellan torsdagen den 1 augusti och fredagen den 2 augusti 2002. Ca 2500 blixtar noterades och uppskattningsvis föll 270 millimeter regn. Konsekvenserna på samhället blev flera bränder och översvämningar i fastigheter och på vägnätet. Vägar blev oframkomliga, el- och telenätet drabbades av avbrott.

Framförallt västra delen av Orust drabbades. På fredagseftermiddagen bedömdes läget vara stabilt och ovädret hade dragit bort. Staben avvecklades. Men Orust drabbades av ytterliggare ett oväder senare under fredagen och kl. 00.30 larmades räddningsledaren på nytt av SOS Alarm AB. Nu var det södra delen av ön som drabbades. Vattenmassorna hotade villaområden och vägar blev oframkomliga. Skadeområdet blev ca 25 % av kommunens yta (av totalt 388km²). Skadekostnaderna uppgick till ca 31 miljoner kronor.

Aktörer

I stort, hela den kommunala förvaltningsorganisationen.

Flextronik (tele)

Kommunala räddningstjänsten på Tjörn

Kommunala räddningstjänsten i Uddevalla

Länsstyrelsen Västra Götaland

Polisen Västra Götaland

Sjukvården region Västra Götaland

(informationsansvarig från landstinget ledde första presskonferensen)

SMHI

SOS Alarm AB

Sveriges Radio

Vattenfall/Fortum (el)

Vägverket

Västra Orust elförening

Orust kommuns roll

Räddningschefen berättar hur han var på väg i regnet till en brand på Mollön, när det kom ytterliggare ett larm om ett hus i Tvet som lutade kraftigt. Han beslutade sig då för att i stället åka till det utsatta huset, men kom inte fram efter-

4. Stockholms brandförsvaret tog ett liknande initiativ vid det stora strömvabrottet i Kista. Se rapporten *Ledning och samordning av stadens insatser*. Stockholms brandförsvaret 2001.

som vägarna hade blivit oframkomliga på grund av regnet. Han berättar att hans första tankar var att ”här kommer det att behövas en kraftig informationsinsats till allmänheten”. Himlen var mörk som en vinternatt. Regnet forsade ner och blixterna korsade varandra.

Kommunen hade att agera med framförallt räddning av egendom och i ett fall livräddande insats. Räddningschefen bedömde att hela insatsen (alla separata händelser) var att betrakta som räddningstjänst. Alla kommunens förvaltningar stödde den kommunala räddningstjänsten i arbetet.

Beslut

Kommunen hade en nyligen gjord informations- och krisledningsplan. Utifrån denna kallade räddningschefen samman kommunens krisledningsgrupp till Henåns brandstation. SOS Alarm AB fick lista inkommande larm och faxes/ringa dem till staben för vidare prioritering. Från kommunens sida var det absolut viktigaste att se till att ingen kom till skada på grund av ovädret. Bland annat ställdes därför bandvagnar till socialtjänstens/nattpatrullernas förfogande.

Kontakt togs med Uddevalla och Tjörns kommuner för att de skulle kunna bistå Orust om det skulle visa sig nödvändigt. Kontakter togs också med Vägverket angående vägsituationen. Räddningschefen tog alla beslut som gällde avstängning av vägar, skadade fastigheter och akuta bedömningsfrågor. De frågor som handlade om politiska ställningstaganden eller frågor som innehöll ekonomiska aspekter beslutades av kommunalrådet.

Man beslutade att lägga ut information på kommunens hemsida. Räddningschefen insåg också snabbt vikten av att ha en öppen attityd till massmedia och att massmedia, inte minst lokalradion, skulle bli till stor hjälp i informationsarbetet. Enligt räddningschefen hade man ett stabsarbete med snabba beslutsvägar.

Samverkan med externa aktörer

Under den första natten fanns ett stort behov av att snabbt komma i kontakt med flera externa aktörer som SOS Alarm AB, polisen, sjukvården, SMHI, Vägverket, Sveriges Radio m.fl. Flera av dessa aktörer kontaktade räddningsledningen på eget initiativ. Detta berodde på den stora massmediala uppmärksamhet som Orust fick och att medierna gick ut med att det var ”katastroflarm” på Orust. Grannkommunerna Tjörn och Uddevalla lades i beredskap.

Sjukvården inom Västra Götalandsregionen gick i stab på SOS Alarm AB i Göteborg. Polisen kom ut till Orust och anslöt i kommunens stab. SOS Alarm AB förmedlade en del kontakter mellan aktörerna. Räddningschefen säger senare att det hade varit bättre om de hade varit samgrupperade med så många externa aktörer som möjligt. Räddningschefen menar också att det skulle ha varit bra om länsstyrelsen hade haft en representant med i staben, som sammanhållande av de externa myndigheterna, militära resurser och som kunnat tänka långsiktigt, exempelvis på ersättningsfrågor och eventuella kontakter med Regeringskansliet. Ett exempel på problem var teleförbindelserna. När räddningschefen kom i kontakt med det ansvariga bolaget och begärde att de omedelbart skulle börja åtgärda felet, menade bolaget att de skulle ha betalt för att arbeta på lördagen och söndagen.

Systematisering av händelsen

Det rör sig här om en ovanlig händelse med många aktörer inblandade. Orust kommun var väl förberedd men här tillkommer andra aktörer som inte var planlagda eller samövade. Interoperabiliteten var därför svag.

Typ av olycka/händelse

Kristillstånd på grund av olycka eller olyckor där den kommunala räddningstjänsten blev en stor del av samhällets krishantering. Händelsen präglades även av andra extraordinära händelser som inte blev räddningstjänst.

Drabbad samhälls omfattning

Lokalsamhälle. Orust kommun var den primärt drabbade, men även angränsande kommuner kom att indirekt påverkas genom sitt stöd till Orust kommun.

Behovsdomäner

Livräddning, egendomsräddning, livs- och funktionsstöd, återskapande.

Livräddning och egendomsräddning var det primära för räddningstjänsten, men infrastruktursvikt som bortspolade vägar, el och tele som inte fungerade blev också ett ansvar för kommunen.

Hjälpbehov

Informationsbehovet var stort. Särskilt utsatta människor var i behov av livräddande insatser. Hotade fastigheter behövde tas om hand. En fungerande infrastruktur behövde återskapas av el-, telenät och vägar.

Aktörskompetens/förberedelser

Förstå hur samhällsstrukturer fungerar, ledarskap, kommunkunskap, stabskunskap, kommunal räddningstjänst med befälsutbildning.

Orust är en väl förberedd kommun där den kommunala räddningstjänsten är en naturlig del av det kommunala arbetet. Kommunens räddningstjänst är delaktig i flera nämnder. Personal inom de kommunala förvaltningarna har fått stabsutbildning, vilket gynnade stabsarbetet under ovädersdygnen väsentligt. Väl upparbetade förbindelser med SMHI hade kanske kunnat ge kommunen något tydligare väderinformation.

Ett stöd från länsstyrelsen i Västra Götaland hade kunnat avlasta kommunen beträffande information och samordning av organisationer och myndigheter.

Ledning

Genom ovan nämnda förberedelser hade kommunen en bra kompetens för ledning. Kommunens räddningschef ledde med hjälp av kommunalrådet sin stab och den kommunala krisledningsgruppen Orust genom ovädersdygnen

Resurser

De resurser räddningschefen hade till sitt förfogande var i stort sett hela den kommunala förvaltningsapparaten och de organisationer som beskrivs under rubriken *Aktörer*.

Lagliga förutsättningar

De lagliga förutsättningarna var den dåvarande räddningstjänstlagen, polislagen, hälso- och sjukvårdslagen, socialtjänstlagen och kommunallagen.

Insatsagerande

Insatsagerandet motsvarade av naturliga skäl inledningsvis inte hjälpbehovet, men tack vare kommunens förberedelser kom insatsagerandet förvånansvärt fort att möta hjälpbehovet. Se i övrigt under rubriken *Beslut*.

Åtgärdsdomäner

Olyckor som fysiskt skeende, människan och hennes sociala sammanhang, hotade eller drabbade samhälliga funktioner. Det handlade här om undsättning till människor som drabbats av ovädret och i ett fall om ren livräddning, det vill säga att åtgärda drabbade samhälleliga funktioner som vägar, broar, el och telekommunikationer samt säkra och rädda egendom.

Diskussion

Orust kommun betraktar hela insatsen första till femte augusti 2002 som en räddningstjänstinsats och begärde därför ersättning av staten. Räddningsverket beslutar att det inte finns ett sammanhang i tid och rum. Verkets tolkning är att det var fråga om två insatser och avslag begäran om ersättning.

Räddningstjänsten i Orust kommun har förberett sig med informationsplaner och stabsutbildning av nyckelpersoner inom den kommunala förvaltningen.

Denna framsynthet blev till stor hjälp under arbetet i staben. Räddningschefen tog beslut, förmodligen nödvändiga, i frågor som berörde Vägverket, el och tele. Beslut av politisk/ekonomisk natur förankrade han hos kommunalrådet. Räddningschefen hade önskat att myndigheter och organisationer funnits med i ledningsarbetet samgrupperade med kommunens stab. Han menar att länsstyrelsen borde ha tagit ett större ansvar och stöttat Orust kommun, t.ex. genom att delta med en representant på plats på Orust.

Här kan man tydligt se att kommunen på grund av ett bra och strukturerat arbete med planer och utbildning fick ett informationsöverläge. Att den kommunala räddningstjänsten på Orust arbetat proaktivt inom samtliga förvaltningar i kommunen kom här att ha en avgörande betydelse för att skapa informationsövertag. Den enskilde beslutsfattaren (räddningsledaren) möter här det kollektiva (politiska) beslutsfattandet. Tack vare väl upparbetade kontakter mellan politiker och den kommunala räddningstjänsten fungerade detta på ett utmärkt sätt.

Snöovädret i Gästrikland

Under tre dygn, fredagen den 4 till måndagen den 7 december 1998, utsattes Gävle med omnejd för ett mycket omfattande snöoväder. Snödjupet blev på kort tid så besvärande att Gävle under ett antal dagar helt och hållet kom att isoleras från omvärlden. Genomsnittligt uppskattades snödjupet till drygt 130 cm, men på sina håll låg snön dubbelt så djup.

Under fredagen föll ca 30 cm snö. Samtliga tillgängliga snöfordon kallas ut, ca 60 enheter. Under lördagen föll uppskattningsvis ytterligare 32 cm under dagen. Räddningstjänsten bistod hemtjänsten med fyrhjulsdrivna fordon. Buss-trafiken i flera byar runt Gävle ställdes in. Snöfallet fortsatte under söndagen med ca 40 cm snö.

Kommunen tog kontakt med SR/SVT för att varna allmänheten om problemen i Gävle. SMHI varnade polis och räddningstjänst. Bandvagnar beställdes via räddningstjänsten. Kommunens säkerhetschef larmades via SOS Alarm AB. Kommunens upplysningscentral öppnades. Polisen etablerade sin stabsorganisation för krissituationer (i enlighet med FAP 201-1). Kommunens ledningsgrupp höll sin första presskonferens. Järnvägen stängdes.

Måndag den 7 december var E4 och riksvägarna avstängda. Skolorna var stängda. Nu låg 131 cm snö över Gävle med omnejd. Räddningstjänsten utförde sjuktransporter, tog hand om personer som kört fast och evakuerade ett fastkört tåg.

Aktörer

Försvarsmakten
Gävle kommuns förvaltningar
Gävletrafiken
Landstinget
Länstrafiken

Länsstyrelsen
Polismyndigheten i Gävleborgs län
SJ
SMHI
SOS Alarm AB
SR Gävleborg
SVT Daladistriktet
Swebus
Text TV
Vägverket

Gävle kommuns roll

Kommunens roll var att ge kommuninvånarna information om de nödvändiga samhällsfunktioner som inte fungerade och hur dessa problem skulle lösas. Och att på bästa möjliga sätt skaffa sig en bild av läget och att ge kommuninnevånarna nödvändig hjälp.

Beslut

På förmiddagen den 6 december bedömde räddningschefen att situationen utvecklats på ett sådant sätt att det var fråga om räddningstjänst i lagens mening. Man hade bland annat röjt och forslat bort snö för att om möjligt göra staden tillgänglig överhuvudtaget och därmed förhindra katastrofala skador. Man hade också utfört snöröjning för att undvika avsevärda och riskfyllda egendomsskador, röjning av fri väg till insnöade och akut hjälpbehövande transporter av sjukhuspersonal med bandvagnar och snöskoter, transport av hemtjänstpersonal och medicin, t.ex. till dem som akut behövde insulin. Eftersom staden var oframkomlig med andra transportmedel likställdes dessa transporter med transport i terräng. Man hade också evakuerat ett hundratal passagerare från ett fastkört tåg m.m.

Systematisering av händelsen

Typ av olycka/händelse

Snöovädret är ett exempel på en samhällspåverkande akut händelse med liten interoperabilitet mellan ansvariga aktörer. Den stora nederbörden av snö under kort tid gjorde att staden Gävle med angränsande landsbygd blev oframkomlig. Händelsen definierades som räddningstjänst.

Drabbad samhälls omfattning

Delar av en region där lokalsamhället Gävle stad drabbades värst.

Behovsdomäner

Egendomsräddning, livs- och funktionsstöd, återskapande. I första hand transporter till sjukvård, transporter av personal till vårdtagare och behövande, egendomsräddning, upprätthållande av beredskap för räddningstjänst, sjukvård och polis.

Hjälpbehov

Hjälpbehovet för människorna i regionen var att få information om läget och de resurser som kommunen satt in. Gamla och sjuka människor behövde hjälp och måste undsättas. Bortforslande av snö där rasrisk uppstod. Transporter till sjukvård och andra samhällsviktiga funktioner.

Aktörskompetens/förberedelser

Förståelse för samhällsstrukturen, förmåga att sammanställa och bearbeta inkommande lägesbeskrivningar, informationskunskap, stabskunskap, ledarskap. Gävle kommuns krisledningsplan användes, men för denna typ av händelse fanns ingen detaljplanläggning. Kompetensen för att leda Gävle under dessa dagar hämtades främst från tjänstemän och politiker.

Ledning

Ledning bedrevs ad hoc i ett nätverk av Polis, lokalradio, kommunens krisledningsorganisation med stöd av kommunens räddningstjänst, Försvarsmakten, landstinget och Vägverket.

Resurser

De resurser man hade till sitt förfogande var i första hand Försvarsmaktens översnöfordon, den kommunala räddningstjänstens motsvarande fordon, Vägverkets plogbilar, kommunens snöröjningsresurser, lokalradion för information och personal från sjukvård och kommun som bistod vid de olika typer av transporter som förekom.

Lagliga förutsättningar

Dåvarande räddningstjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen, socialtjänstlagen, polislagen. Hela händelsen kom att betraktas som kommunal räddningstjänst enligt dåvarande räddningstjänstlagen (1986: 1102), men även lagar som hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), polislagen (1984:387), socialtjänstlagen (1980: 620), Vägverkets författningssamling (VVFS), förordning om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet och kommunallagen (1977:179) hade ett inflytande på hur händelsen skulle hanteras.

Insatsagerande

Kommunens katastrofledning ledde insatserna i samverkan med den kommunala räddningstjänsten. Konkret innebar detta att koordinera transporter, information, presskontakter, lägesuppföljning, prioriteringar av snöröjningsområden m.m.

Insatsagerandet över tid och rum motsvarade inledningsvis hjälpbehovet. Då inga stora dramatiska händelser inträffade i samband med snöövädret kom insatsagerandet i stort att motsvara hjälp behovet. Hade en stor olycka som t.ex. brand, ras eller tågolycka inträffat så skulle ett insatsagerande förmodligen inte ha motsvarat hjälpbehovet.

Åtgärdsdomäner

Olyckor som fysiskt skeende, människan och hennes sociala sammanhang, hotade eller drabbade viktiga samhällsfunktioner. Aktuella åtgärdsdomäner var i första hand människan och hennes sociala sammanhang, dvs. att få ut information om hur kommunen på olika sätt kunde hjälpa de behövande.

Diskussion

Notan för insatserna i Gävleområdet beräknades senare till 48,2 miljoner. Det var vad kommunen redovisade inför staten. Statens räddningsverk har därefter meddelat att staten inte kommer att bidra med några medel för de insatser som gjordes. I sin inlaga till länsrätten anför Räddningsverket bl.a. följande:

Räddningsverket vidhåller att snöovädret i sig inte är att hänföra till räddningstjänst och att kostnaderna som uppkommit till följd härav inte är att hänföra till räddningstjänstkostnader. Dock har det under den tid som snöovädret pågått genomförts enskilda insatser av räddningskåren som är att hänföra till räddningstjänst. De av Gävle kommun vidtagna åtgärderna är till sin karaktär sådana att kommunen har att svara för dessa oberoende av sitt ansvar för räddningstjänsten. Det förhållande att åtgärderna varit ovanligt omfattande eller annars ställt särskilda krav på verksamheten medför inte att de ändrar karaktär till att bli räddningstjänst.

Domskäl

I Värmlands läns länsrätts dom (mål nr. 1253-99) anförs bland annat att snöfall är en naturlig och vanlig företeelse som normalt inte motiverar insatser från räddningstjänsten. I detta fall har emellertid snöfallet varit extraordinärt kraftigt och orsakat allvarliga avbräck i normala samhällsfunktioner. När en hel stad drabbas på detta sätt ökar emellertid risken för att det här och där ska inträffa allvarliga incidenter som på grund av snöhinder inte kan åtgärdas. En situation där gator i en stad är oframkomliga kan medföra exempelvis att allvarligt sjuka inte kan komma till sjukhus, att brottsoffer inte kan få polishjälp och att den kommunala räddningstjänsten inte kommer åt att släcka bränder. Då alla enskilda risker i en stad av Gävles storlek läggs samman, anser länsrätten att det är rimligt att tala om överhängande fara för olycksfall på grund av snöoväder. Härtill kommer att de insatser som vidtagits i form av snöröjning i detta fall skedde på initiativ av räddningsledaren, som enligt räddningstjänstlagen och dess förarbeten tilldelats en central roll. Som regel torde de insatser som räddningsledaren funnit nödvändiga godtas som räddningstjänst.⁵ På grund av detta anförda anser länsrätten att det snöfall som drabbat Gävle i december 1998 ska omfattas av (dåvarande) räddningstjänstlagen, och att de insatser som snöovädret medfört ska betraktas som en och inte flera räddningsinsatser.

I domen kan man utläsa dels Räddningsverkets strikta syn på begreppet räddningstjänst, dels länsrättens vidare tolkning av räddningstjänstbegreppet. Uppfattningen att de extraordinära åtgärderna var nödvändiga delas av Radd-

5. Jfr. dom av kammarrätten i Göteborg den 4 november 1997, mål 3414-1997.

ningsverket och Gävle kommun. Länsrättens ställningstagande kan, enligt min mening, sägas vara en "allmänhetens uppfattning" där nämndemännen representerar det allmänna och dess syn på räddningstjänstens uppgifter. Länsrättens nämndemän, domare och Räddningsverkets jurister betraktar begreppet räddningstjänst på olika sätt. Räddningsverket har naturligtvis att ta hänsyn till de legala grunderna för ersättning.

Det är tydligt att det finns en koppling mellan nivå på kostnader för räddningsinsatsen/skatteunderlaget och tolkning av begreppet räddningstjänst. Om inte Gävle kommun begärt ersättning för räddningstjänstkostnader skulle kanske inte räddningschefens beslut att klassa hela insatsen som räddningstjänst ifrågasatts. Slutsatsen blir att om en räddningsledare bedömer att insatsen/insatserna är räddningstjänst så prövas inte detta om det inte framförs krav på räddningstjänstkostnader från staten. Det skulle betyda att räddningstjänstkostnader under ett visst belopp inte bedöms på samma sätt som när det kommer över självriskan. På detta område finns tyvärr ingen praxis att gå efter. Mera kunskap skulle behövas, men alltför sällan kontrolleras och diskuteras de fall där inte några ekonomiska krav ställs.

Kommunens replik om räddningschefens roll "Tvärtom är det räddningschefen i egenskap av räddningsledare som gjorde bedömningen att det var fråga om räddningstjänst och därför beslutade att begära bistånd från kommunen"⁶ tydliggör en i min mening alltför vanlig uppfattning, nämligen att räddningstjänsten inte är en del av kommunen. I det nya krishanteringssystemet och i lagen om extra ordinära händelser i kommuner och landsting, görs ingen skillnad på kommunens räddningstjänst och kommunen i övrigt.

Samverkansproblem

Ett problem när det inträffar störningar i samhället är att berörda aktörer ger olika uppgifter om hur situationen ser ut. I vissa fall rör det sig om olika bedömningar utifrån olika verksamhetsområden. Ibland handlar det om att de olika aktörernas kunskap har skapats vid olika tillfällen. Informationen tenderar i vissa fall att fort bli gammal och därmed också felaktig. Under snöovädret var det uppenbart att den information som kom från kommunens upplysningscentral i vissa fall inte stämde överens med de uppgifter som lämnades av exempelvis Sveriges Radio (Hedman 1999).

Att Gävle kommun är en del i ett räddningstjänstförbund innebar att kommunen inte uppfattade den kommunala räddningstjänsten som en del av Gävle kommuns egen organisation (räddningschefen begärde bistånd från kommunen). Detta kan ha haft betydelse för det informationsunderläge som kommunen inledningsvis befann sig i (Hedman 1999). Att länsstyrelsen inte deltog aktivt med att stödja ledningsarbetet kan med nuvarande synsätt ifrågasättas. Länsstyrelsen, som samordningsansvarig med direkta kontakter med Regeringskansliet, skulle ha varit en klar förstärkning i ledningsarbetet.

Förutsättningarna för att erhålla ersättning från staten avgörs av Räddnings-

6. Dom 2000-05-11 mål nr 1253-99 sid. 8.

verket, som här hade att avgöra om händelsen var räddningstjänst eller ej enligt dåvarande räddningstjänstlag. En förutsättning för rätt till ersättning är att kostnaderna är direkt hänförliga till räddningsinsatsen. Ersättningen utgörs av den del som överstiger självrisk. Självrisk beräknas enligt grunder som regeringen avgör.⁷

Enligt min mening är domen väl värd att läsa. Den kan ge ett bredare perspektiv på hur begreppet räddningstjänst *kan* tolkas och fungera som underlag för diskussioner.

HRK-seminariet i maj 2000

Det seminarium som redovisas nedan genomfördes i syfte att belysa ansvarsfördelningen vid extraordinära händelser mellan lokal, regional och central nivå och den eventuella gränsdragning som kan uppstå mellan olika aktörer. Problem- och ansvarsområden diskuterades i syfte att öka de olika myndigheternas förmåga till gemensamt agerande. Seminariet belyste de problem som uppstår när flera län måste samverka om resurser och där beslutsfattandet i ett läns myndighet är av betydelse för ett annat län. De kommunala räddningstjänsterna behövde här ”lyfta blicken” från kommunalt till regionalt perspektiv. Företrädare från en mängd olika myndigheter och organisationer deltog i seminariet:

Deltagare

Länsstyrelserna i Uppsala län, Södermanlands län och Västmanlands län (chefs-befattningar) samt myndighetsföreträdare och beslutsfattare från: Banverket, FOA (FOI), Försvarshögkvarteret, Mellersta militärdistriktet, politiker samt räddningschefer från kommunerna, landstingen och länsstyrelserna, Regeringskansliet, regionalradion, Rikspolisstyrelsen, Räddningsverket, SMHI, Svenska Kraftnät, Vägverket samt ÖCB (KBM).

Scenario

Deltagarna fick lösa en omfattande samverkansuppgift som berörde de tre länen utifrån följande scenario:

Det är några dagar före jul. Ett snöoväder (storm/orkan) med mycket låga temperaturer drabbar stora delar av Svealand och delar av Götaland. Snödjupet är mellan 110–120 cm, med än mer snö i drivor. El- och telenäten är utslagna. Vägar är igensnöade och hundratals fordon sitter fast. På flera järnvägslinjer sitter tåg fast och man klarar inte av att evakuera passagerare, varken från bilar eller från tåg.

Systematisering av händelsen

Här samverkar tre län om en händelse som berör en stor del av Svealand och delar av Götaland. Interoperabiliteten är svag. Fredholms modell används i detta exempel mera strikt. Systematiseringen beskriver inte händelsen över tid och rum, utan snarare de uppfattningar som framkom vid seminarieavslutningen.

7. Jfr. Räddningsverkets skrivelse i Orusthändelsen, diariernr 133-5174-2002.

Typ av olycka/händelse

Kristillstånd p.g.a. samhällspåverkande akut händelse (annat än olycka). Räddningstjänst kan bli en del av samhällets krishantering.

Drabbad samhällsomfattning

Region

Behovsdomäner

Livräddning, egendomsräddning, livs och funktionsstöd, återskapande.

Hjälpbbehov

Människor behövde information. De som satt fast i bilar och på tåg behövde hjälp. Det behövdes akuta sjuktransporter och inom åldringsvården fanns värmebehov, el- och telestörningar behövde åtgärdas osv.

Aktörskompetens/förberedelser

Kunskap om länets infrastruktur, ledningsförmåga på regional nivå, el- och telekompetens, samverkansförmåga, informationskompetens, analytisk kompetens.

I dagsläget (2005) minimala förberedelser mellan länen för ett omfattande oväder som drabbar flera län.

Ledning

Varje län för sig, i Uppsala genom CeSam, i övriga län tillfälligt ihopsatta ledningsorgan och staber. Det fanns ingen större samordning mellan länen. Matrismodellen (se figur 3) testades och fungerade utmärkt, men denna modell finns inte i respektive länsstyrelses planverk.

Resurser

Tre läns samlade resurser av polis, kommunal räddningstjänst och sjukvård, Försvarsmakten, Vägverket, Banverket, SJ, lokala nätägare för elnätet och Telia. Resursanvändningen begränsas av tillgången på översnöfordon.

Lagliga förutsättningar

Den dåvarande räddningstjänstlagen, polislagen, hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen. Med nuvarande förordning om fredstida krishantering och höjd beredskap skulle länsstyrelserna i sin analys kunnat ha bedömt förmågan att lösa liknande uppgifter och därför haft en bättre förmåga att hantera situationen. Enligt dåvarande räddningstjänstlag utsåg regeringen C- län att samordna insatserna. (CeSam-konceptet var här avgörande för regeringens beslut.)

Insatsagerande

Insatsagerandet var helt beroende på vem som fick tillgång till försvarsmaktens materiel, främst bandvagnar. Ingen prioritering fanns mellan länen. Den ”som ropade högst” fick resurser.

Åtgärdsdomäner

Olyckan som fysiskt skeende, människan och hennes sociala sammanhang, hotade eller drabbade samhälleliga funktioner.

Arbetsmodell

Under seminariet användes en arbetsmodell enligt figur 2, (se s. 86). För att respektive sakområden skulle få en gemensam bild av läget, resurser, prioriteringar och ledningsförhållanden i de olika länen, möttes man i horisontella möten. Därigenom fick länens olika sakområden och de centrala myndigheterna först möjlighet att diskutera de olika problem som uppstod sakområdesvis. På detta sätt hade man en god helhetsbild att utgå ifrån när de olika myndigheterna från respektive län sedan träffades i vertikala möten.

Därefter möttes deltagarna i vertikala möten i sina respektive hemlän där varje sakområde redogjorde för vad som framkommit under de horisontella mötena. I de vertikala mötena diskuterades och fattades beslut om bland annat vilka resurser som skulle sättas in, om resursfördelning, om hur kontakter med angränsande län skulle skötas, om långsiktig framförhållning, prioriteringar m.m. Detta låg som underlag för de beslut respektive län sedan kom att fatta under dagens fortsatta seminarieövningar.

Matrismodellen användes för att samarbetet och samverkan mellan de olika myndigheterna och organisationerna skulle fungera såväl horisontellt som vertikalt. Modellen uppskattades av deltagarna och är ett instrument som enligt min mening kan användas i nätverksbygget mellan flera läns och regioners olika sakområden i det förebyggande arbetet inför händelser där flera organisationer och myndigheter samverkar.

Som framkommit ovan är principen att aktörer med samma resurser/beslutsmandat träffas i *horisontella möten* för att klara ut resurser, gemensamma problem, prioriteringar, beslutsunderlag m.m. På så sätt skapas möjlighet att väga in olika aktörers erfarenheter vid beslutstillfällen i det egna länet/den egna regionen.

Resultat och diskussion

Seminariearbetet dokumenterades och utvärderades av deltagarna i den högre räddningstjänstkursen som fungerade som observatörer under dagen (se Harbom 2000). Utvärderingen visar på flera problem som tydliggör vikten av tidig interaktion, planering och förberedelse. Flera frågor måste diskuteras över länsgränser och nivågränser. I det här fallet skulle organisationer från tre län, tre polismyndigheter, tre landsting, tre SOS-centraler, sex kommuner och flera tele- och eldistributörer gemensamt samordna insatserna. Behovet och prioriteringar av översnöfordon, prioriteringar av el och tele, samordning av sjukvårdstransporter och gemensam information till allmänheten visade sig vara problem för de olika inblandade myndigheterna. Man diskuterade inom vilka områden resurser behövde optimeras. Det visade sig vara allt annat än självklart vad som är räddningstjänst och vad som är extraordinära händelser.

Twister om lagar och förordningar och hur dessa ska tillämpas när tre län är

Vertikala möten:



Horisontella möten:



Sakområden:	Länsstyrelse U-län	Länsstyrelse D-län	Länsstyrelse C-län	Centrala myndigheter
Kommunal räddningstjänst	Västerås kommunala räddningstjänst	Eskilstuna o. Strängnäs kommunala räddningstjänst	Uppsala kommunala räddningstjänst	
Polismyndigheter	Polismyndigheten Västmanlands län	Polismyndigheten Södermanlands län	Polismyndigheten Uppsala län	Rikspolisstyrelsen
Sjukvård	Landstinget Västmanlands län	Landstinget Södermanlands län	Landstinget Uppsala län	
Länsstyrelser	Västmanlands läns länsstyrelse	Södermanlands läns länsstyrelse	Uppsala läns länsstyrelse	KBM (ÖCB)
Politiker	Västerås kommun	Strängnäs kommun	Uppsala kommun	
Försvarsmakten	Militär-distriktsenhet	Militär-distriktsenhet	Militär-distriktsenhet	Högkvarteret
Sveriges Radio	SR Västmanland		SR Södermanland	

Figur 3. Aktörer (sakområden och deltagande myndigheter) som medverkade i seminariet. Modellen ska främst ses som ett bra sätt att utbilda/öva händelser som berör flera län.

Förutom de ovan uppräknade aktörerna deltog Vägverket och Banverket (transporter), Räddningsverket, (skydd, undsättning och vård), KBM och Svenska kraftnät (teknisk infrastruktur), FOA, FOI (forskning), SMHI (meteorologi) och Regeringskansliet (regeringen).

inblandade dämpade kreativiteten i beslutsenheterna. Horisontella samordningsproblem förekom på både central och lokal nivå. De centrala och lokala myndigheterna hade svårt att gemensamt lösa akuta problem när deras territoriella eller funktionella ansvarsområden gick in i varandra. Man fick svårt att samordna beslut och prioriteringar i de olika förvaltningsnivåerna. I vissa fall tycktes länsstyrelserna inte vara medvetna om sitt regionala ansvar för denna typ av problem. Planering och övning inför dylika händelser sker bara inom det egna länets gränser.

Bristen på i förväg fastställda gemensamma ledningscentraler och samverkansrutiner ledde till att procedurfrågor tog uppmärksamheten från substansöverväganden. Regeringskansliet deltog under seminariet och beslutade under ett sent skede att C-län skulle samordna insatserna. Motiveringen var att C-län i egenskap av kärnkraftlän och med samverkansgruppen CeSam skulle ha bättre organisatoriska förutsättningar för att samordna resurserna.

De deltagande kommunala räddningstjänsterna använde, liksom övriga sakområden, en stor del av tiden till att diskutera om detta var räddningstjänst eller inte. Man frågade sig också vem som skulle ta ansvaret för information till allmänheten. Samverkan mellan det egna länet och övriga länsmyndigheter var inte övad och kändes därför inte naturlig. Problem uppstod också på grund av nomenklatur och kulturskillnader mellan olika myndigheter. Man frågade sig också vem som samordnar alla insatser i och mellan länen.

Hinder och möjligheter för en utvecklad ledning av räddningstjänst i risksamhället

HRK-seminariet pekar, liksom fallstudierna, på vikten av att tolka och förstå den kommunala räddningstjänstens roll i kommunen i ett utvecklat samverkansperspektiv. Det är viktigt att analysera hur och när den kommunala räddningstjänsten ska agera utifrån de lagar och förordningar som idag finns inom områdena skydd mot olyckor, extraordinära händelser och åtgärder för fredstida krishantering. Kommunerna och den kommunala räddningstjänsten behöver ibland lyfta blicken från det kommunala perspektivet till ett länsperspektiv. Länsstyrelsernas roll i krishanteringssystemet har tydliggjorts med förordningen om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. Detta har skapat ett större behov för kommunerna att se det regionala perspektivet.

Studierna visar hur det enskilda beslutsfattandet övergår i ett kollektivt beslutsfattande, dvs. att en räddningsledares beslut övergår i politiska beslut där olika intressen måste vägas mot varandra. I detta segment där räddningsledare och politiker möts kan friktion uppstå. De beslut som fattas av kommunens tjänstemän grundar sig på de politiska majoriteternas inriktning. Men i en *räddningstjänstsituation* grundar sig räddningsledarens beslut på hur han/hon tolkar den aktuella händelsen. Att den kommunala räddningstjänsten inte alltid uppfattar sig som en naturlig del av den kommunala förvaltningens vardagliga arbete kan i vissa fall komplicera ledningsarbetet. Det blir därför viktigt att låta samverkan mellan olika kommunala funktioner vara en naturlig del i det dagliga

arbetet. Med ökad samverkan i vardagsarbetet ökar möjligheterna till samarbete i svåra situationer.

Ett mönster som kan skönjas är att fördelningen mellan offentligt och privat ansvarstagande blir problematisk vid gränsöverskridande händelser. De tre bärande principerna *ansvarsprincipen*, *närhetsprincipen* och *likhetsprincipen*, är i praktiken inte så lätta att inordna i beslutsprocessen. Så kom t.ex. Skanova vid teleavbrottet i Svealand, och Vägverket och teleoperatörerna i Orustfallet, inte in i beslutsprocessen i tillräckligt god tid för att kunna underlätta arbetet. I fallstudierna framkommer att många konkurrerande lagar och förordningar styr ledningsarbetet. Emellertid tycks kunskap om och förståelse för de lagliga förutsättningarna vara ett förbiset område i ledningsarbetet.

Det lagliga ”instrument” som kommunen (räddningstjänsten) förfogar över för att få ersättning från staten är att klassa händelser som *räddningstjänst*. Räddningsverket prövar om beslutet om räddningstjänst var befogat. När ingen ersättning krävs av staten uteblir prövningen. Man kan fråga sig om inte en sådan prövning skulle göras oftare. Ökade erfarenheter och mera kunskap om olika bedömningar skulle kunna kvalitetssäkra begreppet räddningstjänst. Vad innebär t.ex. ”snabbt” när vi talar om ”behovet av ett snabbt ingripande”? I vissa händelser kan snabbt stå för timmar, i andra för minuter.

Några av fallstudierna visar på vikten av tydlig dokumentation. Det kan innebära svåra ekonomiska konsekvenser för en enskild kommun att inte dokumentera när räddningstjänst inleds och avslutas. Numera regleras kravet på dokumentation i lagen om skydd mot olyckor.

Av fallstudierna kan konstateras att det kan vara svårt att snabbt få en lägesbild över situationen och dess komplexitet. Behovet av koordinering och samordning är inledningsvis ogenomskinligt. Här finns således ett behov av à priori-aktörer som är väl förberedda genom en tydligt utvecklad form för samverkan i kommunen/regionen t.ex. mellan områden som el, tele, data, vatten, avlopp, kommunikation och information.⁸ Samarbetsaktörerna kommer att variera beroende på var på komplexitetskurvan händelsen hamnar (figur 1).

Det är viktigt att reda ut *ansvarsfrågor* i olika situationer på ett tidigt stadium. När en olycka/händelse inträffar där många aktörer berörs är det viktigt att man i förväg har kommit överens om en ”startnyckel” vid olika typer av olyckor/händelser. Redan innan händelserna inträffar gäller det att analysera och besluta om vem som ska trycka på larmknappen.

Omvärldsbevakning är ett förbiset område som behöver förklaras och implementeras i krishanteringsorganisationerna både kommunalt och regionalt/centralt. Det kan t.ex. handla om att inom sin egen sektor bevaka väderutveckling, planerade stora arrangemang i kommunen och kriminella handlingsmönster som kan komma att leda till insatser från den kommunala räddningstjänsten. Det kan också röra sig om en tvärsektorieell diskussion för att komma tillrätta med sociala problem inom vissa bostadsområden osv.

8. I Krisberedskapsmyndighetens/Räddningsverkets gemensamma GROHS-projekt arbetas med dessa frågor.

Av studierna framkommer att *länsstyrelsernas roll* ibland varit otydlig. Den regleras numera tydligare i länsstyrelseförordningen och förordningen om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. En fortlöpande dialog mellan den kommunala räddningstjänsten och länsstyrelsen är viktig, liksom att hitta en bra samverkansstruktur med länsstyrelsens vakthavande beslutsfattare (VB-funktionen) som är på plats dygnet runt och har en samordningsuppdrag enligt länsstyrelseförordningen.

Att kunna skapa ett informationsövertag är mycket svårt om man inte har en väl förberedd planering och organisation för detta. En förutsättning är att man har en gemensam lägesbild mellan och inom de deltagande organisationerna. En sådan gemensam lägesbild bör innehålla en samstämmig konsekvensbeskrivning. *Beakta alltid informationsaspekten vid varje beslutstillfälle.* Detta synsätt kommer att ge krisledningsorganisationen en möjlighet till informationsövertag. Beakta också *underifrånperspektivet*. Information till kommuninnevånarna ska prioriteras. Såväl informationsaspekten som underifrånperspektivet bör beaktas vid varje beslutstillfälle.

Krishanteringsmodell

I fallstudierna ser man att den kommunala räddningstjänsten har kompetens och kan axla ett vidare ansvar inom krishanteringssystemet. Den kommunala räddningstjänsten arbetar dagligen med olika typer av räddningstjänstuppsdrag. I det förebyggande arbetet ingår att analysera risker, hot och sårbarhet. Man deltar i kommunens planarbete. Enligt min uppfattning är den kommunala räddningstjänsten väl lämpad för att ha samordningsansvaret för att skapa en krisledning både avseende planering och operativt vid en inträffad händelse då krisledningsorganisationen ska tas i bruk. Arbetet med planeringen ska utgå ifrån de risk- och sårbarhetsanalyser som genomförs i kommunerna.

Utifrån risk- och sårbarhetsanalysen väljs de a priori-aktörer som blir fasta deltagare i krisledningsledningsgruppen, t.ex. kommunledning, socialtjänst, räddningstjänst, miljöförvaltning, gatuförvaltning, fastighetsförvaltning, el- och värmedistributörer med flera.

Här är det viktigt att klara ut ansvarsförhållanden mellan de olika förvaltningarna och icke kommunala aktörer och i förväg fastställa rutiner (jfr. Bakka m.fl. 1988). Det kan t.ex. ske genom ett gemensamt ”letter of understanding” mellan de olika aktörerna.

I det förberedande ledningsarbetet är det viktigt att noga kartlägga ansvarsfördelningen genom att följa närhets-, ansvars- och likhetsprinciperna. Det är också viktigt att kartlägga och säkerställa informationsvägar. Planeringen bör inriktas på att först och främst klara de mest basala behoven, nämligen el, tele, data, vatten, avlopp, värme och kommunikationer (vägar och gator). Strömförsörjning kommer att vara ett av de mest kritiska problemen för att kunna hantera elektronisk kommunikation. Alternativ till elektronisk kommunikation måste därför säkerställas för krisledningen. Det gäller att planera och förbereda för olika ”ledningscentraler” beroende på typ av händelser. Det gäller också att vara klar över hur omvärldsbevakningen ska skötas och av vilka den ska skötas.

Ledning av räddningsinsatser måste vid olika samhällsliga kristillstånd samordnas med övrig samhällslig krishantering. Samverkan kräver såväl samordning som planering och övning.

Ansvar vilar tungt på de myndigheter och organisationer som har att hantera nödlägen och kriser. I sådana situationer tvingas medborgarna att sätta sin tillit till kommunen/staten. Det finns ingen tid till politiska överväganden vid sådana händelser som beskrivits ovan. Allting underordnas den akuta uppgiften att skydda mänskligt liv, egendom och miljö. För att interoperabiliteten ska kunna bli bättre fordras, enligt min mening, en vidgad samhällssyn i utbildningen av brandbefäl och övriga med ett ansvar i krishanteringssystemet. Ett exempel på kunskaper som saknas är hur den avreglerade el- och telebranschen med sina många aktörer fungerar. Att fastställa ansvarsområden mellan de olika aktörerna är inte helt lätt, särskilt inte när man ska inordna dessa i geografiska ansvarsområden. Offentliga och privata aktörer måste delta i gemensamma övningar där hela infrastrukturen övas. Målet för dessa övningar ska vara att få en gemensam syn på krishantering, krisinformation/kommunikation, samverkan och belysning av konsekvenser för samhället.

Referenser

- Bakka, J. F., Fivelstad, E. & Lindkvist, L. (1999). *Organisationsteorier, kulturprocesser*. Malmö: Liber ekonomi.
- Grundförmåga för regionalledning vid olyckor och svåra påfrestningar*. Projektplan för GROHS 2004. Kjell Mo, Karlstad: Räddningsverket. (opublicerat dokument)
- Harbom S. (2000). *Rapport från seminarium i Västerås den 23–24 maj 2000*. Karlstad: Räddningsverket, Dnr. 630-197- 2000.
- Hedin Ekström, A. (2004). *Teleavbrottet i Uppsala 2002 – Infrastrukturell sårbarhet*. Försvarshögskolan 2004, ISBN 91-89683-33-1, ISSN 1652-0416.
- Hedman L. (1999). *Snökaoset runt Gävle*. Meddelande 151. Stockholm: Styrelsen för Psykologiskt Försvar, ISSN 01401-2357.
- Lindgren, K. (2003). *Vad styr ledarna? Om beslutsfattande och policyförändring i säkerhetspolitiska kriser*. Institutet för freds- och konfliktforskning, Rapport nr. 22.
- Pettersson, Å. (2002). *Acymetriska hot*. Anförande i The Norwegian Atlantic Committee, 2002-02-05
- Stockholms brandförsvaret (2001). *Ledning och samordning av stadens insatser*. Rapport 31/ 2001.
- Stockholms brandförsvaret (2002). *Svart stab och räddningstjänstens stabsfunktion vid en extraordinär händelse*. David Widlund. (opublicerat dokument)
- Svenska kommunförbundet (2002). *Kommunledning i stormens öga*. Christer Hjert Lex AB, ISBN 91-7289-125-4.

von Sydow, B. (2002). *Samhällets sårbarhet*. Anförande vid den nationella konferensen om samhällets sårbarhet 2002, Brand 2002 i Uppsala.

Sylvan, D. A., Voss, J. F. (1998). *Problem Representation in Foreign Policy Decision Making*. Cambridge University Press.

Lagar

Kommunallag (1977:179) fd. Kommunlag (1991:900)

Hälsa- och sjukvårdslag (1982:763)

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

Lag (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting

Polislag (1984:387)

Räddningstjänstlagen (1986:1102) fd.

Socialtjänstlag (2001:453)

Förordningar

Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor

Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap

Förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet

Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion

Förordning (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion fd.

Vägverkets författningssamling (VVFS)

Propositioner

Proposition 2001/02:158 *Samhällets säkerhet och beredskap*

Statens offentliga utredningar

Säkerhet i en ny tid, SOU 2001:41

Åtgärder för fredstida krishantering, SOU 2001:86

Personliga kontakter (löpande under 2003–2004)

Håkan Axelsson, Chef för Avdelningen för stöd till räddningsinsatser,
Räddningsverket, tidigare Räddningschef, Arvika Kommun

Lennart Börs, 1:e brandingenjör, Uppsala Brandförsvaret

Stig Ekberg, Försvarsdirektör, Länsstyrelsen i Uppsala län

Tony Karlsson, Räddningschef, Orust kommun

Kjell Rognmo, Överingenjör vid Stockholms Brandförsvaret. Tidigare
Räddningschef Gästrikiska Räddningstjänstförbundet.

Lars Fredholm & Mattias Åström

4. Räddnings- ledning och beslutsfattande

Lars Fredholm är presenterad på s. 6.

Mattias Åström är doktorand vid Lunds tekniska högskola, avdelningen för ergonomi och aerosolteknologi. Han är filosofie magister i kognitionsvetenskap med inriktning mot människan i komplexa system, med specialisering på mänsklig kognition, kommunikation och beslutsfattande i ledningsarbete, och människa-teknikinteraktion.

Bostadsbränder sker. Räddningstjänsten rycker ut och gör insatser. Vägtrafikolyckor sker. Även då brukar räddningstjänsten rycka ut och tillsammans med ambulans och polis göra insatser. Ibland händer det att ett helt kvarter med trähus blir övertänt. Stora skogsbränder inträffar torra somrar. Stora tågolyckor med passagerartåg och flera döda har inträffat. 1998 inträffade den förödande diskoteksbranden med 63 döda i Göteborg. Under det senaste decenniet har flera stora översvämningar i olika älv- och sjösystem inträffat. Tåg med last av farligt gods har spårat ur. 1986 inträffade kärnkraftshaveriet i Tjernobyl och stora delar av Sverige blev utsatt för radioaktivt nedfall. 1998 förliste M/S Estonia med över 800 döda. Avsikten med denna artikel är att skapa förståelse för den variation i vad beslutsfattande är beroende på vilken typ av olycka som måste hanteras.

För alla ovan angivna typer av olyckor och kriser måste samhället kunna agera med insatser av olika slag. Sådana insatser måste ledas. Ledningsarbete utgör en kontinuerligt upprepad process där aktörerna hela tiden arbetar för att hantera situationen genom

- att varsebli och förstå en dynamisk, komplex och diffus omvärldshändelse
- att i relation till denna omvärldshändelse inse vad som är önskvärt att åstadkomma
- att varsebli och ha kunskap om de resurser med vilka man kan agera
- att formulera en strategi för att med resurser nå det man önskar åstadkomma
- att följa upp och förstå resultat av åtgärder
- att kommunicera varseblivning, förståelse och strategier
- att kommunicera i arbetet med att varsebli, förstå och finna strategier, samt
- att i förhållande till omvärldsskeendet hantera det som sägs i ovanstående uppsatser på ett sådant sätt att man får möjlighet att påverka omvärldsskeendet i önskvärd riktning eller få kontroll.

I alla dessa delprocesser av ledningsarbete ingår beslutsfattande. En viktig fråga är vad beslutsfattande är och vad beslutsfattande innebär i relation till de olika typer av olycks- och krisskeenden som är beskrivna ovan. I artikeln *Hantering av små till stora samhällspåfrestande olyckor* behandlas olika komplexitetsomfång i ledning. Genom att gå från ”vardagsinsatser” till större insatser och skärskåda hur ledning bedrivs presenteras en kategorisering av det ledningskomplexitetsomfång som svarar mot hjälpbehov när samhället drabbas av olyckor som bre-

der ut sig i olika omfattningar. De ovan definierade kontinuerligt upprepade processerna måste fungera i situationer allt från det komplexitetsomfång som innebär ledning av den enkla vanliga insatsen till det komplexitetsomfång som omfattar ledning av stora insatser med lokala, regionala och centrala beslutsfattare. Vad beslutsfattandet innebär kommer att vara beroende av olika omständigheter i det akuta skeendet. Tre särskilt betydelsefulla omständigheter är *tidspress*, *ledningsnivå* och *typ av händelse*. För att kunna diskutera beslutsfattande i förhållande till dessa omständigheter är det lämpligt att utgå från kunskap som under årens lopp frambringats av forskning om beslutsfattande. Avsikten är att åskådliggöra att beslutsfattande som process är beroende av i vilket sammanhang det förekommer och att ge en förståelse av vad beslutsfattande innebär under olika premisser.

Olika vetenskapliga skolor för beslutsfattande

Under de senaste decennierna har den vetenskapliga forskningen kring mänskligt beslutsfattande breddats. Beslutsfattare har oftast traditionellt setts som tämligen rationella och autonoma individer som fattar beslut i relativt statiska situationer. Genom senare forskning har beslutsfattare emellertid kommit att betraktas som komponenter i en många gånger komplex kontext, där beslutsfattandet kommit att ses som en dynamisk och distribuerad process. Denna sker mellan ett större antal aktörer som interagerar med varandra på olika ledningsnivåer i en organisations ledningssystem, eller olika organisationers ledningssystem i samverkan med varandra (Fredholm, 1997; 1998; 1999).

I stället för att som i den traditionella forskningen kring mänskligt beslutsfattande fokusera på hur man bör göra och hur man bör handla utifrån rationella normer, har fokus alltmer förskjutits mot att analysera kontexten för beslutsfattande, processerna i situationerna som analyseras, beslutsfattarens expertkunskaper och situationsmedvetenhet, reglerandet av processer, samarbete, koordination och kommunikation.

De olika vetenskapliga skolor som idag existerar omkring beslutsfattande kan delas in i *klassiska*, *naturalistiska*, *dynamiska* och *distribuerade* modeller för beslutsfattande.

Klassiskt beslutsfattande

Det traditionella synsättet på mänskligt beslutsfattande, som ligger till grund för de idag klassiska modellerna för beslutsfattande, har generellt utgått ifrån hur människor tycks fatta enstaka beslut som baserats på välstrukturerade och statiska problem. Ofta har det handlat om hur enskilda individer, och då oftast noviser, fattar beslut under laboriemässiga förhållanden där beslutssituationen varit klart avskild från störande omvärldsfaktorer. Försöksdeltagarna i de studier som ligger till grund för de klassiska modellerna har även oftast haft gott om tid på sig att lösa problem och målen med beslutsfattandet har varit klart uttryckta och stabila till sin natur. Resultaten från sådana undersökningar har vanligtvis jämförts med hur man borde ha löst problem enligt någon form av

rationell standard, och fokus har oftast legat på valet av möjliga handlingar (Edwards & Tversky, 1967; Newell & Simon, 1972). De undersökningsparadigm som används är dels normativa modeller, dels deskriptiva modeller (Bell, Raiffa, & Tversky, 1988).

Normativa modeller behandlar hur människor löser problem och fattar beslut under idealiska förhållanden. Dessa modeller utgår från de val en rationell människa utför i en viss situation, och är till stor del föreskrivande.

Inom normativa modeller betonas starkt den nytta en beslutsfattare har av att fatta ett visst beslut. Beslut som leder till att den som beslutar får ut mesta möjliga vinning, anses oftast som det bästa alternativet, och bör därför väljas. Föreligger det en osäkerhet om utfallet av ett beslut måste sannolikheterna för olika typer av utfall beräknas och beslutet baseras på alternativens förväntade nytta (Savage, 1972).

Människor agerar emellertid inte alltid så rationellt som de normativa modellerna föreskriver. Människors inbyggda kognitiva begränsningar vid inhämtande, lagring och hantering av information leder bl.a. till att de måste utnyttja olika tekniker och metoder för att snabbt komma fram till en lösning på problem de ställs inför. Något som de *deskriptiva modellerna* tar mer hänsyn till. Enligt dessa använder sig beslutsfattare ofta av intuition istället för logiska slutledningar. Beslutsfattare förefaller även i praktiken tankemässigt gå igenom, eller simulera, vad de tror ska hända om de väljer att fatta ett visst beslut, och kan baserat på detta förändra sina planer innan de verkställs. Detta synsätt på hur människor fattar beslut har fått ett allt större utrymme i forskningen kring beslutsfattande.

De deskriptiva modellerna bygger på att beslut inte alltid fattas utifrån teorin om förväntad nytta. Istället baseras de ofta på förenklade modeller av omvärlden. För denna iakttagelse myntade Simon (1957) begreppet *bounded rationality*.

Beslut som speciellt faller under *bounded rationality* är sådana som fattas under osäkerhet. Med osäkerhet menas att det inte förekommer något direkt ”bästa beslutsalternativ” för att lösa ett problem, eller att det inte klart går att avgöra om en viss lösning är rätt eller fel. Människor tenderar i sådana lägen att fatta beslut baserade på ett större antal skiftande strategier. Användandet av olika typer av heuristik¹ spelar här stor roll (Klein, 1998).

Några av de forskare, vars undersökningar om beslutsfattande använts i olika vetenskapliga sammanhang, exempelvis inom psykologi, medicin, juridik och ekonomi, är Kahneman, Tversky, Slovic och Sharif (Kahneman & Tversky, 1972, 1973, 1982; Sharif & Tversky, 1992; Tversky & Kahneman, 1973, 1974). De har bland annat studerat hur människor fattar beslut i vardagliga situationer och beskriver hur människor i sitt beslutsfattande försöker förutse och kategorisera framtida händelser. Utifrån de felaktigheter som gjorts i olika beslutssituationer försökte de komma fram till hur man resonerat.

1. Heuristik är dels en metod att upptäcka och bilda ny kunskap, dels läran om sådana metoder. En heuristik används för att göra sannolika antaganden, för att välja och generera hypoteser, men innebär i sig inte ett rättfärdigande eller en förklaring av dessa hypoteser. I allmänhet är en heuristik oprecis, osäker och icke-deduktiv.

Då de flesta klassiska beslutsmodellerna ofta tycks innehålla många ofullständiga förklaringar kring beslutsfattandets problematik, har det vuxit fram nya teoribildningar kring hur människor fattar beslut i verkliga och konkreta situationer. Istället för att, som i de klassiska teorierna, utgå från rationella metoder för beslutsfattande (som logik och olika typer av heuristik), studerar man istället hur människor använder sina *erfarenheter* för att fatta beslut i naturliga miljöer och situationer. Man talar då bl.a. om naturalistiskt beslutsfattande (Klein, Orasanu, Calderwood & Zsaambok, 1993).

Naturalistiskt beslutsfattande

Naturalistiskt beslutsfattande behandlar hur människor, och då främst experter, fattar beslut i en viss kontext. Dessa beslut fattas ofta utifrån ostrukturerade problem med skiftande och ofta vagt definierade mål. De sker ofta i osäkra, dynamiska miljöer, och då i allmänhet under stor tidspress med höga insatser och många olika aktörer inblandade. Fokus vid studier kring naturalistiskt beslutsfattande tenderar därför att vara mer inriktat på beslutsfattarens uppfattning av den aktuella lägesbilden, eller med andra ord deras situationsmedvetenhet, istället för att som traditionellt fokusera på valet mellan olika möjliga handlingar (Orasanu & Connolly, 1993; Klein, 1997). Naturalistiskt beslutsfattande kan definieras som det sätt på vilket experter, som arbetar enskilt eller tillsammans i dynamiska, osäkra och ofta snabbt skiftande miljöer, identifierar och får grepp om situationer, fattar beslut och vidtar handlingar, vilkas konsekvenser är meningsfulla för dem själva och för den större organisation de verkar i (Zsambok, 1997).

Naturalistiskt beslutsfattande tenderar därför att mer utgå från hur beslutsfattare försöker identifiera och få grepp om en situation, ofta baserat på sin erfarenhet, för att sedan uppdatera sin medvetenhet om händelseförloppet genom feedback. Detta sker istället för att som i de klassiska modellerna utveckla flertal möjliga lösningar som sedan jämförs med varandra.

Forskningen kring naturalistiskt beslutsfattande har motsatt sig att man kan ställa upp rationella normer och formella modeller för beslutsfattandet, så som de utvecklats i kontrollerade laboratorieförsök. Man måste istället ta med kontextuella faktorer, som finns med i en verklig situation för beslutsfattandet, samt väga in att situationen förändrar sig kontinuerligt. De klassiska modellerna tycks även sakna förklarande och prediktiva delar. I verkliga miljöer kan det klassiska beslutsfattandet t.o.m. vara direkt farligt. Det gäller framförallt i beslutsituationer där man arbetar under tidsbrist och stress (Zsambok, 1997).

Naturalistiska modeller för beslutsfattande utgör emellertid inte direkt en motreaktion till det traditionella sättet att se på beslutsfattande. De har istället uppstått ur ett behov av att studera beslutsfattande under verkliga situationer i en kontext, där de klassiska teorierna uppvisar svagheter. Exempel på detta är bl.a. frågor kring hur team av experter fattar beslut under verkliga förhållanden (Orasanu & Salas, 1993). Ett team skiljer sig från en grupp genom att de ingående individerna i teamet var för sig innehar en specifik kompetens. Medlemmarnas unika förutsättningar bidrar till vad hela teamet utför. Helheten i ett team är hel-

ler inte en ren addition av kompetenser, utan bygger på ett samarbete där information samordnas (Waern, 1998). Forskningen får här tvärvetenskaplig karaktär på grund av sin stora komplexitet, något som bl.a. uttrycker sig i att naturalistiskt beslutsfattande även innefattar forskning kring situationsmedvetenhet, problemlösning, ekologisk psykologi, situerad kognition m.m. (Klein, 1997).

Dynamiskt beslutsfattande

En annan forskningsinriktning som även berör beslutsfattande i tillämpade kontexter är forskningen kring dynamiskt beslutsfattande. Utmärkande för denna typ av beslutsfattandet är att det sker i dynamiska miljöer, exempelvis då man försöker kontrollera en omfattande skogsbrand, där det till stor del är omöjligt att fatta optimala eller rationella beslut utifrån det sätt som de klassiska modellerna föreskriver. Detta beror på att det på förhand är omöjligt att veta hur problemrymden som hanteras kommer att se ut (Artman, 1999). Inom detta område är det inte direkt beslutsfattandet som varit i fokus, utan de frågor som genereras av att beslutsfattandet mer reglerar en process, exempelvis att förhindra brandspridning (Svenmarck & Brehmer, 1991). Beslutsfattandet blir i sådana situationer mer en funktion av olika handlingar för att uppnå kontroll (Brehmer, 1992).

Det dynamiska beslutsfattandet sker även som en pågående process. Problemen har bl.a. definierats av Edwards (1962) som en serie av beslut för att nå ett mål där besluten sker beroende av varandra, dvs. senare beslut bygger på tidigare och påverkar dessa, och att tillstånden för beslutsfattandet hela tiden förändras, dels automatiskt, dels genom beslutsfattarens handlingar. Metaforiskt uttryckt så förändras den dynamiska miljön som om den hade ett minne (Artman, 1999).

På samma sätt har Rapoport (1975) definierat dynamiskt beslutsfattande, men påpekar även den viktiga egenskapen att besluten sker i realtid. Besluten ska inte bara vara korrekta och tagna i rätt ordning, utan också fattade i rätt tid. Beslutsfattaren måste i realtid handskas med ett system som ska kontrolleras med olika medel. Beslutsfattandet tar därför formen av att reglera en process, och inte enstaka händelser. Att fatta beslut i dynamiska miljöer innebär att finna ett sätt att använda en process för att kontrollera en annan (Brehmer & Allard, 1991).

Beslutsfattande i realtid innebär även att omgivningen kontinuerligt kräver avgöranden av beslutsfattare, något som i allmänhet leder till uppkomsten av stress. Beslutsfattare måste därför oftast finna en strategi som inte bara kontrollerar uppgiften utan också arbetssituationen (Brehmer, 1990).

Tidsaspekten gör även att varje handling måste definieras enligt en eller flera tidsskalor (Fredholm, 1997). Detta oberoende av om man är i omedelbar kontakt med t.ex. en smärre olycka, eller befinner sig i en stab som samordnar aktioner vid en större händelse. Detta leder vanligen till uppkomsten av olika typer av koordinationsproblem mellan olika ledningsnivåer i en organisations ledningssystem, men även mellan olika organisationers ledningssystem (Brehmer, 1990). Beslutsfattandet innebär ett ständigt agerande, antingen genom att fatta beslut som kan förändra situationen, eller låta situationen förändras av egen kraft (Artman, 1999).

Distribuerat beslutsfattande

Då en dynamisk miljö sällan styrs av en enskild beslutsfattare utan av ett lag/team, kan man tala om att beslutsfattandet blir distribuerat (Artman, 1999).

Ett sådant beslutsfattande skiljer sig från beslutsfattande i grupper, där beslutsfattandet mer kretsar kring att uppnå konsensus bland ett antal personer. Beslutsfattandet i grupper karaktäriseras av att gruppmedlemmen har en någorlunda överensstämmande lägesbild av situationen som ska hanteras. Gruppens medlemmar innehar emellertid inte som enskilda individer all information, utan är beroende av att informationen koordineras inbördes i gruppen. I ett distribuerat beslutsfattande däremot anses beslutsfattare endast ha tillgång till en reducerad mental modell över problemet (Brehmer, 1991). Exempelvis anses en expert inom ett visst område inte ha tillräckligt med kunskap för att lösa mer komplexa problem som ligger utanför dennes specialområde. Problemet i distribuerat beslutsfattande blir därför att koordinera olika aktörers reducerade mentala modeller för att få fram en helhetsbild, eller lägesbild, av situationen. Med detta är det inte sagt att den enskilde aktören nödvändigtvis kommer att få en fullständig helhetsbild över problemet.

Eftersom information måste koordineras mellan olika aktörer blir *kommunikation* en mycket viktig och sammanhållande faktor i distribuerad ledning av insatser. Då kommunikation alltid kräver resurser, anses det ofta nödvändigt att hålla den till ett minimum. En modell för hur kommunikation fungerar är den s.k. svarta-tavlan-metaforen (Hayes-Roth, 1985). Enligt denna får ett globalt minne funktionen av en svart tavla, dvs. alla aktörer som kommunicerar med varandra får tillgång till samma information. En sådan presentation av information blir mycket sårbar om den globala informationen är felaktig. Ett annat presentationssätt är individuella svarta tavlor, där olika aktörer får tillgång till olika tavlor. När informationen ska koordineras mellan olika aktörer måste denna tolkas och förstås av mottagaren. Denna process sker bl.a. genom att aktörerna ställer motfrågor eller förstärker eller omformulerar uttryck, i syfte att förstå och koordinera varandras vidare språkhandlingar. Förståelsen, eller meningen, av det som kommuniceras bygger till stora delar på att deltagarna har en likartad modell av det som kommunikationen behandlar. Man brukar i dessa sammanhang säga att aktörerna behöver någon form av gemensam mental modell av talaktssituationen. Denna modell är fundamental för att aktörerna som interagerar ska kunna utföra gemensamma handlingar och måste bygga på en gemensam grundval som i stor utsträckning är bunden till den diskurs, eller miljö, i vilken kommunikationen sker (Clark, 1996). Diskursen omsluter vårt sätt att samtala och fungerar som en referensram som möjliggör tolkning och en djupare förståelse för det som kommuniceras. Denna referensram innefattar även olika typer av resurser som aktörerna har att tillgå såsom bl.a. bakgrundskunskaper, kunskaper om verksamheten, sociala roller och identiteter, professioner etc., men även utnyttjandet av artefakter såsom böcker, manualer, kartor, bilder, datorer etc. Att kommunicera information mellan ett större antal aktörer tar därför både tid i anspråk och utgör en risk då informationen som kommuniceras inte alltid tolkas eller förstås så som avsändaren av informationen ursprungligen avsåg.

Distribuerat beslutsfattande uppstår enligt Artman (1999) ur dynamiska situationer och miljöer som präglas av hög informationsbelastning. Informationsflödet överstiger i många fall den kognitiva förmågan att hos en enskild individ själv övervaka, tolka och analysera en händelse. Informationen kan även kräva specifik expertis för att kunna tolkas. Verksamheten kan vidare vara geografiskt utspridd, vilket i de flesta fall fysiskt omöjliggör för en enskild individ att få tillgång till all tillgänglig information. Parallella arbetsinsatser kan krävas då situationerna är så komplicerade att ett flertal aktörer och beslutsfattare behöver stödja varandra för att fatta beslut.

Den samordning som krävs för att hantera fördelade kunskapsprocesser i realtid mellan aktörer i ett system utgör därför ett av de avgörande problemen för distribuerat beslutsfattande i dynamiska miljöer (Artman, 1999; Svenmarck, 1998).

Svenmarck & Brehmer (1991) anser att distribuerat beslutsfattande blir allt vanligare, då nya tekniska system med en alltmer ökande automatisering leder till allt större risker för skador på personal och materiel. Ny automatik kräver mer övervakning, diagnostisering och planering. Den ökande automatiseringen leder till att arbetet blir mer kognitivt påfrestande och ställer ökade krav på samarbete. Omvärldsfaktorer som ekonomiska hänsynstaganden och andra interna förhållanden kräver allt snabbare beslutsprocesser.

Ett distribuerat system bör tillgodose behovet av kommunikation, även om det kan vara kostsamt i den stress som realtidsprocesser oftast för med sig. Eftersom det i ett sådant system alltid finns en risk att det uppstår oförutsedda händelser och situationer, blir kommunikationen nödvändig för att systemet ska kunna återskapa sig självt. Det finns därför ett stort behov av att skapa kommunikationsvänliga organisationer (Brehmer, 1991).

I ett distribuerat beslutsfattande ligger implicit att det är nödvändigt för beslutsfattare att få tid att reflektera över sina metoder och fatta beslut i samråd med andra beslutsfattare. Ett effektivt distribuerat beslutsfattande tycks därför innehålla en hög grad av eftertanke inför besluten jämfört med individuellt beslutsfattande. Kommunikation utgör här grunden för beslutsfattarnas reflektion och kräver tid för utvärdering, dvs. förändringar måste få möjligheter att utvecklas. Detta kan innebära problem med att introducera nya medarbetare i teamen (Brehmer, 1991).

Avslutningsvis kan sägas att det emellertid inte föreligger någon direkt motsättning mellan de olika vetenskapliga modellerna. De naturalistiska, dynamiska och distribuerade modellerna bygger till stor del vidare på de klassiska modellerna för beslutsfattande, men har uppstått som en reaktion på de klassiska modellernas svagheter i att förklara beslutsfattande i verkliga situationer i mer komplexa miljöer.

Beslutsfattande i räddningsledning

Beskrivningen av de olika vetenskapliga skolorna om beslutsfattande ger en utgångspunkt för att diskutera beslutsfattande i relation till de olika situationer som beskrevs i kapitlets inledning. Ett problem är att de vetenskapliga teorierna

är av två slag, nämligen normativa och beskrivande (deskriptiva). Klassiskt beslutsfattande är inriktat mot *hur beslutsfattande som en valhandling mellan olika alternativ ska utföras på bästa sätt*, dvs. en normativ inriktning. Detta förutsätter att man har en statisk situation i vilken man har god tid på sig att utforma de olika alternativen och att man har ett entydigt mål med valhandlingen, nämligen att valet ska leda till största möjliga nytta utifrån en aspekt samt att man har god tid för att väga de olika alternativen mot varandra. Att fatta beslut enligt denna skola innebär att välja mellan de definierade alternativen.

De andra skolorna omfattar s.k. deskriptiva teorier. Det innebär att de inte är inriktade mot att ange hur man ska fatta beslut, utan mot att beskriva *hur människor fattar beslut i realistiska, dynamiska, komplexa och otydliga situationer*. Utifrån dessa skolors perspektiv är *att fatta beslut* inte enbart koncentrerat till att välja mellan olika alternativ. Det är snarare att med en blandning av mer eller mindre snabbt tänkande och agerande undan för undan (sekventiellt) försöka få kontroll över en situation. Beslutsfattandet innebär att snabbt kunna tolka och förstå situationen och finna en strategi för att hantera den. Man kan säga att beslutsfattande blir en process med vilken man försöker kontrollera en annan process, nämligen den dynamiska, komplexa och diffusa situationen.

Mot denna vidd av innebördsbetydelser av begreppet *beslutsfattande* kan vi nu diskutera vad beslutsfattande kan vara i räddningsledning relaterat till de tidigare angivna olyckorna och kriserna.

Att vara räddningsledare vid en lägenhetsbrand innebär att snabbt kunna bestämma vad som ska göras. Situationen karaktäriseras av att branden utvecklas och att människor kan vara i fara. Det är inte tid att agera i enlighet med hur beslut ska utformas enligt den normativa modellen om klassisk beslutsfattande. Klein (1986, 1993) beskriver hur beslutsfattande sker i en sådan situation. Klein tillhör den ovan beskrivna naturalistiska skolan. Han menar att en viktig utgångspunkt för räddningsledaren är igenkänning. Som expert har räddningsledaren erfarenhet från liknande situationer. Hon eller han har också erfarenhet av en repertoar av handlingsmönster från liknade situationer. I den tidspressade situationen bestämmer sig räddningsledaren för den handling som utifrån hennes eller hans erfarenhet verkar rimlig för att få kontroll över situationen. Det är inte ett beslut om det bästa alternativet utan ett snabbt ”intuitivt” beslut om en åtgärd som förhoppningsvis är tillräckligt bra.

Med utgångspunkt i skolan om dynamiskt beslutsfattande så sker räddningsledarens beslutsfattande i en dynamisk situation. Inriktningen är att i en diffus och otydlig dynamisk situation få kontroll över situationen, inte att välja det bästa alternativet av i förväg och under god tid i en stabil värld definierade alternativ. Olyckans dynamik ställer krav på räddningsledarens beslutsfattande i realtid. Räddningsledarens beslut påverkar olyckans dynamik, som i sin tur påverkar räddningsledarens nästa beslut, som påverkar olyckans dynamik osv. Den sekventiella processen framhävs inom skolan om dynamiskt beslutsfattande.

Skadesituationens tillstånd har betydelse för hur beslutsfattande kan utövas. Skadesituationen kan i princip ses som antingen dynamisk eller statisk. En brand är dynamisk. Den utvecklas om inget ingripande sker. Skadesituationen efter en

trafikolycka där två bilar kolliderat och ligger stilla på vägen kan ses som en statisk olycksituation. Själva kollisionen är dynamisk när rörelseenergi momentant övergår till andra energiformer, men sedan inträder ett viloläge. En sådan statisk insatssituation kan vara stabil eller instabil. En stabil situation innebär att det inte är fara för förändring. En instabil situation innebär att en oförsiktig åtgärd kan förvärra situationen. Vid ett jordskred kan en oförsiktig åtgärd förvärra skredet.

Vid olyckor som resulterar i statiska insatssituationer kan beslutsfattandet ske mer i enlighet med synsättet i den klassiska skolan. Vid tågolyckan i Borlänge, där ett godståg med gasolvagnar spårade ur och sedan lade sig stilla på bangården utan läckage, inträffade en sådan situation. Den taktiska inriktningen blir att säkra läget och att finna en säker metod för bärgning. Man har tid att noggrant analysera situationen, definiera möjliga alternativ, analysera vilket alternativ som är det bästa och slutligen välja ett alternativ. Att vara försiktig och ta tid på sig är välbefogat i sådana sammanhang.

Insatssituationer är sådana att inte bara en beslutsfattare kan hantera situationen. Flera beslutsfattare i samma ledningsnivå och i olika ledningsnivåer måste samordnat hantera situationen. Den kunskap som skolan om distribuerat beslutsfattande tillhandahåller är tillämplig på insatssituationer. Dessa karaktäriseras av att beslutsfattare fungerar i olika ledningsnivåer och att beslutsfattare från olika insatsorganisationer måste samordna sina beslut på olika ledningsnivåer. Det inom svensk räddningstjänst numera tillämpade synsättet att ledning utövas genom att ett systems uppgifter struktureras i olika komponenter (Räddningsverket 1998) är en konkret tillämpning av distribuerat beslutsfattande. Övergripande beslut i den normativa komponenten ger den ram inom vilken beslutsfattare i de ”lägre” komponenterna sedan har att agera. Beslutsfattandet är distribuerat från den normativa komponenten nedåt genom de andra komponenterna.²

En viktig omständighet är den *tidshorisont* som man har till förfogande när det gäller att fatta beslut. Vid räddningsinsatser är det oftast korta tidshorisonter till förfogande. Tidshorisonten kan diskuteras i relation till beslutsfattande på olika ledningsnivåer. Beslutsfattande på skadeplatsen måste oftast ske med mycket korta tidshorisonter, i synnerhet i början av en insats och innan man fått kontroll över läget. Beslutsfattandet kan beskrivas i enlighet med Kleins (1987) modell om igenkänningsbaserat beslutsfattande. I högre ledningsnivåer och/eller i arbete med högre ledningskomponenter, enligt Räddningsverket (1998), finns kravet att kunna arbeta mot både korta och långa tidshorisonter. Beslutsfattande i dessa nivåer och/eller komponenter kan således ta sig olika former. Det kan beskrivas på det sätt som skolorna om dynamiskt och naturalistiskt beslutsfattande anger, men i sådana fall då tidshorisonten är lång kan beslutsfattande också få sådana former som är i enlighet med skolan om klassiskt beslutsfattande.

2. Cedergård och Winnberg utvecklar i artikeln *Utformning av ledningsorganisation* hur distribuerat beslutsfattande kan fungera i ledningsorganisationer.

Jacobs och Jaques (1991) är två teoretiker som framför intressanta tankar om beslutsfattande och krav på beslutsfattare i olika ledningsnivåer. En central del i deras teoretiska resonemang är att beslutsfattare på hög ledningsnivå måste ha förmåga att arbeta med *begreppsliga abstraktioner*. Det innebär t.ex. att kunna arbeta med föreställningar om hur en skadesituation ser ut i sin helhet och hur dynamiken kommer att utvecklas. Detta ska beslutsfattaren kunna föreställa sig utan att hon eller han kan se hela situationen framför sina ögon. Hon eller han ska kunna bygga upp sådana föreställningar utifrån indirekt information i olika former. Andra föreställningar som en beslutsfattare i högre ledningsnivå måste arbeta med är föreställningar eller arbetshypoteser om möjliga utfall av det pågående skeendet. Med alla dessa föreställningar som bas måste en målinriktning och en handlingsstrategi formuleras. Allt detta är abstraktioner. En sådan målinriktning och handlingsstrategi kan sedan omsättas i t.ex. ett beslut i stort. Jacobs och Jaques för fram åsikten att beslutsfattande på hög nivå mer är en uppgift att på ett korrekt sätt introducera ordning i skeendets komplexitet, än att välja den bästa lösningen bland ett antal alternativa lösningsförslag. Innebörden i detta resonemang är att ledning på hög nivå är att konstruera en sådan begreppslig referensram som på något sätt är en ”karta” över skadesituationen och den strategi varmed man ska hantera skadesituationen. Denna begreppsliga referensram fungerar sedan som utgångspunkt för beslutsfattare i lägre ledningsnivåer.

Redogörelsen ovan om de olika skolorna om beslutsfattande och diskussionen om vad beslutsfattande är i olika beslutssituationer i räddningsledning visar att beslutsfattande är något som kan ta sig olika former och beskrivas på olika sätt. Olika sammanhangs olika villkor är avgörande för hur beslutsfattandet tar sig form och vilka krav man kan ställa på beslutsfattande. Viktiga sådana villkor är graden av tidspress, typ av händelse och ledningsnivå.

Referenser

- Artman H. (1999). *Fördelade kunskapsprocesser i ledningscentraler vid nödsituationer – koordination och situationsmedvetenhet*, Doktorsavhandling, Tema Kommunikation, Linköping Universitet.
- Artman H. (1999). Distributed Cognition in an Emergency Co-ordinationcenter, *Cognition, Technology & Work*, 1, 237–246.
- Artman H. (1999). Situation Awareness and Cooperation Within and Between Hierarchical Units in Dynamic Decision Making, *Ergonomics*, 42 (11), 1404–1417.
- Bell, D. E., Raiffa, H. & Tversky, A. (1988). Descriptive, Normative, And Prescriptive Interactions in Decision Making. I D. E., Bell, H., Raiffa, & A. Tversky (red.) *Decision making*. Cambridge University Press.
- Brehmer B. (1992). Dynamic Decision Making: Human Control of Complex Systems, *Acta Psychologica*, 81, 211–241.

- Brehmer B. (1991). Distributed Decision Making: Some Notes on the Literature, I J. Rasmussen, B. Brehmer and J. Leplat (Red.) *Distributed Decision Making – Cognitive Models for Cooperative Work*, John Wiley & Sons, 3–14.
- Brehmer B. (1990). Strategies in Real-Time dynamic decision making. I R.M. Hogarth (Red.) *Insights in Decision Making*, Chicago: The University of Chicago Press, 263–279.
- Brehmer, B. & Allard, R. (1991). Real-Time Dynamic Decision Making. Effects on Task Complexity and Feedback Delays. I J. Rasmussen, B. Brehmer & J. Leplat (Red.) *Distributed Decision Making: Cognitive Models for Cooperative work*. Chichester: Wiley.
- Clark, H. H. (1996). *Using Language*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Edwards, W. (1962). Dynamic Decision Theory and Probabilistic Information Processing. *Human Factors* 4, 59–73.
- Edwards, W. & Tversky, W. (1967). *Decision Making*. Penguin Modern Psychology.
- Fredholm, L. (1997). *Att leda stora räddningsinsatser*. Karlstad: Räddningsverket P21-190/97.
- Fredholm, L. (1997). Decision making patterns in major fire-fighting and rescue operations. I *Decision Making Under Stress*. Edited by Rhona Flin, Eduardo Salas, Michael Strub and Lynne Martin. Ashgate. Aldershot, Brookfield USA, Singapore, Sydney.
- Fredholm, L. (1998). *Ledningsuppbyggnad i räddningsinsatsens initialskeende*. Räddningsverket P21-223/98.
- Fredholm, L. (1999). *Emergency management as co-ordinated cognitive modelling on different time-scales*. Department of Fire Safety Engineering, Lund University.
- Hayes-Roth, B. (1985). A Blackboard Architecture for Control. *Artificial Intelligence*, 26, 251–321.
- Jacobs, T.O. och Jaques, E. (1991). Executive Leadership. *Handbook of Military Psychology*. Edited by R. Gal and A.D. Mangelsdorff. John Wiley and Sons Ltd.
- Kahneman, D. & Tversky, A. (1982). The Simulation Heuristic. I D. Kahneman, P. Slovic, & A. Tversky (Red.) *Judgement under uncertainty: Heuristics and biases* (201–208). Cambridge: Cambridge University Press.
- Kahneman, D. & Tversky, A. (1973). On the Psychology of Prediction. *Psychological Review*, 80, 237–251.
- Kahneman, D. & Tversky, A. (1972). Subjective Probability: A Judgement of Representativeness. *Cognitive Psychology*, 3, 430–454.
- Klein, G. (1998). *Sources of Power: How People Make Decision*. MIT Press.
- Klein, G. (1986). Rapid Decision Making on the Fire Ground. *Proceedings of the Human Factors Society – 30th Annual Meeting – 1986*.
- Klein, G. (1997). The Current Status of the Naturalistic Decision Making Framework. I R. Flin, E. Salas, M. Strub and L. Martin (Red.), *Decision Making Under Stress: Emerging Themes and Applications*, Ashgate, 11–28.
- Klein, G., Orasanu, J., Calderwood R. & Zsombok, C.E. (1993). *Decision Making in Action: Models and Theories*. Norwood, New Jersey, Ablex Publishing Corporation.

- Newell, A. & Simon, H. (1972). *Human Problem Solving*. Engelwood Cliffs, NJ. Prentice-Hall.
- Orasanu J. & Connolly T. (1993). The Reinvention of Decision Making. I G.A. Klein, J. Orasanu, R. Calderwood and C.E. Zsombok (Red.) *Decision Making in Action: Models and Theories*, Norwood, New Jersey, Ablex Publishing Corporation, 3–20.
- Orasanu J. & Salas E. (1993). Team Decision Making in Complex Environments. I G.A. Klein, J. Orasanu, R. Calderwood and C.E. Zsombok (Red.) *Decision Making in Action: Models and Theories*, Norwood, New Jersey, Ablex Publishing Corporation, 327–345.
- Rapoport, A. (1975). Research Paradigms for Study of Dynamic Behavior. I D. Wendt och C. Vlek (Red.) *Utility, probability and human decision making*. Dordrecht: Reidel.
- Räddningsverket (1998). *Grunder för ledning. Generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser*. Karlstad: Räddningsverket U 14-569/98.
- Savage, L. J. (1972). *The Foundations of Statistics*. (2:a rev. uppl.) New York: Dover.
- Simon, H. A. (1957). *Models of Man*. New York: Wiley.
- Sharif & Tversky, A. (1992). Thinking Through Uncertainty: Nonconsequential Reasoning and Choice. *Cognitive Psychology*, 24, 449–474.
- Svenmarck, P. (1998). *Local Co-ordination in Dynamic Environments: Theories and Co-ordination Support*. Licentiatavhandling nr. 717. Linköping studies in Science and Technology. Linköpings Universitet.
- Svenmarck, P. & Brehmer, B. (1991). Fire, an Experimental Paradigm for the Study of Distributed Decision Making. I B. Brehmer (Red.) *Distributed Decision Making. Proceedings of the third MOHAWC Workshop*, Belgriate, Italy, 15–17 may 1991. Roskilde: Risö National Laboratory.
- Tversky, A. & Kahneman, D. (1973). Availability: A heuristic for Judging Frequency and Probability. *Cognitive Psychology*, 5, 207–232.
- Tversky, A. & Kahneman, D. (1974). Judgment Under Uncertainty: Heuristics and Biases. *Science*, 185, 1124–1131.
- Zsombok C. (1997). Naturalistic Decision Making: Where are We Now? I C.E. Zsombok and G. Klein (Red.) *Naturalistic Decision Making*. New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates, 3–16.
- Waern, Y. (1998). Cognitive Ergonomics of Collaborative Work. I T. Green, L. Bannon, C. Warren, J. Buckley (Red.) *Cognition and Cooperation. Proceedings of 9th Conference of Cognitive Ergonomics*. (s. 1–6). Limerick: Ireland.

Gerry Larsson

5. Ledarskaps- teoretiska reflektioner

Gerry Larsson är professor i psykologi, särskilt stresspsykologi, leg. psykolog och prorektor vid Försvarshögskolan. Han forskar, handleder och undervisar inom områdena ledarskap, stress, krishantering, personlighet och hälsa.

För några år sedan gjorde en schweizisk klockfabrikant reklam för sina klockor med den utmanande engelska texten: "Some people don't even know what makes us tick!" Ibland beskrivs ledarskap på ett liknande sätt – åtminstone bra ledarskap. Det är någonting som vi inte riktigt vet vad det är, men som "makes us tick". I denna artikel riktas uppmärksamheten mot ledarskap och dess betydelse vid ledning av räddningsinsatser.

Först ställs frågan Vad är ledarskap och hur formas det? Därefter görs fördjupningar beträffande ledaren som person och ledarskapets kontext. På detta följer ett avsnitt om stressens inverkan på ledarskap och beslutsfattande. Ett försök görs slutligen att relatera den beteendevetenskapligt grundade texten om ledarskap till Fredholms verksamhetsgrundade kategorisering av komplexitetsomfång i ledning (se bokens första artikel).

Vad är ledarskap och hur formas det?

Även om ledarskap som begrepp hör industrialismen till, har föreställningar om ledare och ledarskap funnits så länge människan reflekterat över sig själv och sina villkor. Platon beskrev exempelvis tre typer av ledare: (1) statsmannen, (2) den militära befälhavaren och (3) affärsmannen.

Det har gjorts åtskilliga försök att definiera ledarskap under årens lopp. Hitills har ingen definition vunnit allmän acceptans, vare sig bland forskare eller praktiker. Vissa teman återkommer dock i flertalet ansatser. Hit hör formuleringar som "att påverka någon/några i syfte att nå ett visst mål" (se Bass, 1990, för en översikt).

Ledarskap tycks således vara ett svårfångat fenomen. Ett sätt att närma sig begreppet är att identifiera olika typer av ledarskap. De lägsta hierarkiska nivåerna i en organisation kännetecknas av *direkt ledarskap*. Detta innebär att ledaren har direkt kontakt med de personer han eller hon leder. Man kan "se varandra i ögonen". I mindre och medelstora räddningstjänstorganisationer är merparten av ledarskapet av denna karaktär. Enligt Hersey, Blanchard och Johnson (1969/2001) är det önskvärt att det direkta ledarskapet utmärks av en omfattande sakkunskap inom det område där uppgifterna ska lösas. Däremot är det inte lika nödvändigt att förstå organisationen i hela dess komplexitet.

Ledarskap på organisatorisk mellannivå och exekutiv nivå kallas ofta för *indirekt ledarskap*. På denna nivå har ledaren direkt kontakt med sina närmaste underchefer och med en mindre stab. Kontakten med merparten av medarbetarna är dock indirekt, eftersom det självfallet är svårt att bygga upp och vid-

makthålla personliga relationer med kanske 1 000 personer. Kontakten sker i stället främst via de underställda cheferna. Ledarskapet innebär således i första hand att vara chef för chefer. Ledarskapet som utövas av chefer för stora räddningstjänstorganisationer är främst av denna karaktär. På denna nivå är förmågan till överblick och abstraktion särskilt angelägen.

På den högsta organisatoriska nivån – den exekutiva – har ledare självfallet direkt kontakt med sina närmaste underchefer och med en större stab. Kontakten med merparten av organisationens medlemmar sker dock nästan enbart indirekt via flera nivåer av underchefer eller så är den enkelriktad via medierna. Komplexiteten i uppgiften kommer till uttryck inom många områden. Ett exempel är nödvändigheten att kunna vara ytterst flexibel: mångårig framförhållning ena stunden och snabba svar till massmedier rörande ett akut problem i nästa. Det exekutiva ledarskapet måste också kunna balansera mellan krav från den egna organisationen och krav från den politiska nivån eller en styrelse (Jacobs & Jaques, 1991). Det är uppenbart att detta ledarskap ställer höga krav på förmåga till överblick och abstraktion liksom omfattande kunskaper om politik och statsförvaltning. En myndighetschefs ledarskap kan ses som ett exempel.

Ledarskapsmodellen Utvecklande ledarskap

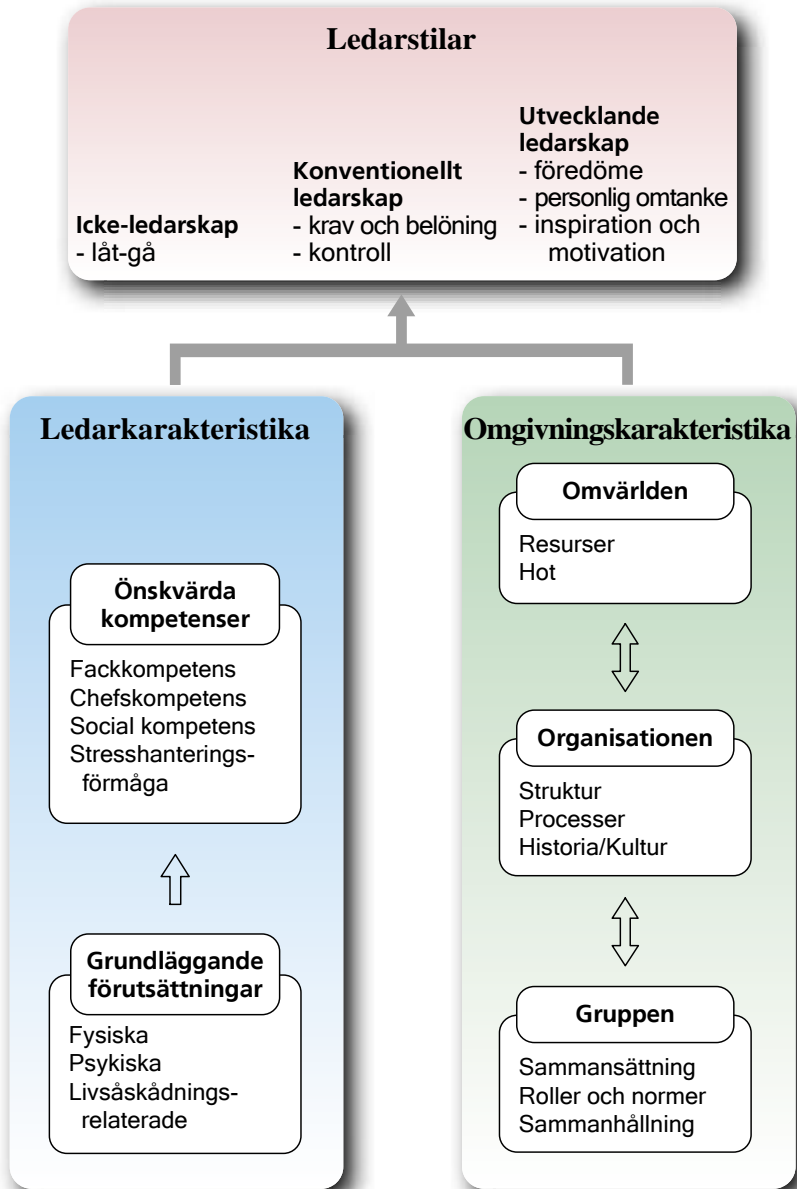
Ett antal teoretiska modeller över ledarskap har avlöst varandra under de senaste 100 åren (för översikter, se Bass, 1990; Larsson, 2003). En aktuell svensk modell, benämnd *Utvecklande ledarskap*, är framtagen av författaren med kollegor vid Försvarshögskolan (Larsson m. fl. 2003). Modellen har formellt anammats av Försvarsmakten och tillämpningar har även igångsatts inom främst övriga samhällsförsvarsrelaterade verksamheter; till exempel polisen och kommunal räddningstjänst. En relativt utförlig beskrivning av Utvecklande ledarskap görs därför i det följande. Framställningen är hämtad ur Larsson (2003) och intresserade läsare hänvisas till denna källa för en fördjupad presentation.

Modellen består av tre huvudkomponenter: ledarkaraktäristika, omgivningskaraktäristika och ledarstilar. En ledares faktiska beteende beror av en samverkan mellan ett antal ledar- och omgivningskaraktäristika. Inom området ledarkaraktäristika finns två delar: grundläggande förutsättningar och önskvärda kompetenser. De grundläggande förutsättningarna påverkar utvecklingen av önskvärda kompetenser. Ju bättre grundläggande förutsättningar den enskilde ledaren har, desto större potential finns för att utveckla de önskvärda kompetenserna.

Modellen innebär också att en gynnsam kombination av dessa två delar är en nödvändig förutsättning för ett lyckat ledarskap. Ingen av dem är tillräcklig i sig själv. Däremot utgör de inte någon garanti för ett framgångsrikt ledarskap, eftersom detta också påverkas av faktorer i omgivningen.

De omgivningskaraktäristika som redovisas i figur 1 ska uppfattas som *exempel* på denna typ av förhållanden. Illustrationen visar att grupper och organisationer ömsesidigt påverkar varandra. Detsamma gäller organisationer och deras omvärld.

Huvudområdet Ledarkaraktäristika (figur 1) byggs upp av grundläggande förutsättningar och önskvärda kompetenser. Delar av det som innefattas av



Figur 1. Ledarskapsmodellen Utvecklande ledarskap (Larsson, 2003).

grundläggande förutsättningar redovisas längre fram i kapitlet. Detsamma gäller delar av huvudområdet omgivningskaraktéristika. Fylligare beskrivningar återfinns i Larsson och Kallenberg (2003).

Jag övergår nu till att presentera huvudområdet Ledarstilar. Som framgår av figur 1 tar modellen upp tre olika typer av ledarstilar: utvecklande ledarskap, konventionellt ledarskap och icke-ledarskap.

Utvecklande ledarskap

Det utvecklande ledarskapet har tre kännetecken: (1) Det utmärks av föredömligt handlande, (2) det karaktäriseras av personlig omtanke och (3) det är inspirerande. Att vara ett personligt föredöme, att hysa omtanke om sin personal och att inspirera och motivera den har visserligen alltid varit en del i gott ledarskap, men här ges begreppen en vidgad innebörd i och med att de kopplas till fler karaktéristika och sätts in i den delvis nya ram som det moderna samhället ger.

Föredöme

Det utvecklande ledarskapet är både ett mentalt förhållningssätt och ett därmed relaterat beteende. Aspekten förhållningssätt är särskilt giltigt när vi talar om faktorn föredöme. Denna faktor har tre delfaktorer. Den första benämns *värdegrund* och innefattar beteenden som ger uttryck för humanistiska värderingar och att man ställer höga krav på etik och moral men även lojalitet. Exempel på föredömligt handlande vad gäller värdegrund är att vara rättfram och rakryggad, att inte vända kappan efter vinden, att hävda sin övertygelse till dess beslut fattats och därefter gilla läget liksom att ge erkänsla åt medarbetare som gör etiska överväganden.

Den andra delfaktorn, *förebild*, kännetecknas av ord och handlingar som talar samma språk. En ledare som säger A men sedan gör B blir ingen positiv förebild för sina medarbetare. Det handlar också om mod, att våga leda även i svåra situationer.

Den tredje delfaktorn *ansvar* innebär att man tar ansvar för att lösa organisationens uppgift, för medarbetarnas välfärd samt för organisationens disciplinära status, till exempel att folkrättens bud respekteras av all underställd personal i samband med internationella insatser. Delfaktorn ansvar innebär också att man som chef tar på sig det fulla ansvaret för det som misslyckas och generöst delar med sig av ansvaret för det som gått bra.

Ledare som på detta sätt agerar som ett föredöme vinner omgivningens gillande och respekt. Ledarens handlingar präglas av tillit och skapar tillit hos medarbetarna.

Personlig omtanke

Det utvecklande ledarskapet kommer till uttryck även i handlingar som kännetecknas av personlig omtanke. Denna faktor rymmer två delfaktorer. Den första – *ge stöd* – innefattar känslomässigt men även praktiskt stöd i form av hjälp, handledning eller utbildning. En förutsättning är att chefen intresserar sig för var och en av sina medarbetare såväl i arbetet som privat.

Den andra delfaktorn handlar om att vara tydlig och rak på ett bra sätt. I modellen benämns den *konfrontera*. Det är nödvändigt att kunna konfrontera medarbetare som gjort dåliga insatser och sedan agera konstruktivt, det vill säga uppbyggande. Det är stor skillnad mellan att konfrontera av omtanke om den enskilde, att visa tillrätta, och att tillrättavisa. Det handlar även om att hellre tala kritiskt till en medarbetare än att tala kritiskt om honom eller henne med andra. Tydlighet är självfallet även önskvärd efter positiva insatser.

Inspiration och motivation

En ledare kan vara inspirerande för sina medarbetare på olika sätt. En stark personlig utstrålning (det vill säga karisma) är inte nödvändig men kan vara en hjälp. En tystlåten och tillbakadragen person kan inspirera andra genom handlingar som entusiasmerar. Återknutet till delfaktorn värdegrund kan karismans dubbelhet synliggöras. Stor personlig utstrålning (karisma) förenad med en humanistiskt förankrad värdegrund torde vara önskvärd, medan karisma kombinerad med en egocentrisk eller totalitär värdegrund kan vara förödande. En första delfaktor är *uppmuntra delaktighet*. Det kan handla om att få medarbetare engagerade, att formulera långsiktiga mål som är tilltalande, att låta medarbetare få ett långtgående ansvar etc. Den andra delfaktorn benämns *uppmuntra kreativitet* och handlar om att man uppmuntrar medarbetarna att komma med nya idéer, att man utmanar genom att ifrågasätta den gällande ordningen och så vidare.

Konventionellt ledarskap

Det ledarskap vi benämner konventionellt har två inriktningar. Det ena innehåller ledarbeteenden som betonar krav och belöning. Den andra utgörs av kontrollerande ledarbeteenden.

Krav och belöning

Kärnan i ett ledarskap som präglas av krav och belöning kan sammanfattas som ”Jag är hygglig mot dig om, men bara om, du är hygglig mot mig”. Faktorn kallas ”villkorlig belöning” i Bass (1998) originalversion. I föreliggande modell har den två delfaktorer. Den första har en mer positiv klang och benämns *eftersträva överenskommelser*. Ett exempel: Ledaren säger: ”Kan vi inte göra så här nu – ni gör X och jag gör Y?” En av medarbetarna svarar: ”Jo, men vi behöver lite extra tid med uppgiften X₁”. Ledaren svarar: ”OK!” Ledare som ofta använder denna typ av ledarbeteende tenderar också att ofta uppvisa den ledarstil som vi benämner utvecklande ledarskap.

Den andra delfaktorn har en mer negativ framtoning och utmärks av ”om, men bara om” aspekten. Vi kallar den *piska och morot*.

Ett par exempel:

- De som är godkända på provet får ledig fredag!
- De som drar benen efter sig får plocka in övningsmaterialet.

Ledare som ofta använder detta ledarbeteende tycks också ofta använda ett kontrollerande ledarskap (se nedan).

Kontroll

Det kontrollerande ledarskapet bygger på att ledaren följer medarbetarnas sätt att utföra arbetet och korrigerar avsteg från den uppgjorda planen. Reglerna ska följas för att misstag ska kunna undvikas. Vanliga omdömen om denna ledarstil är att den uppmuntrar till pedanteri och att den alltför mycket betonar det negativa och avvikande. Svenska studier (Larsson m. fl., 2001a) bekräftar att dessa omdömen har fog för sig. Undersökningarna har även visat att det kontrollerande ledarskapet ofta har en hög målinriktning kombinerad med brist på personlig omtanke. Att vara målinriktad får således en innebörd om det förenas med inspiration och omtanke, men en helt annan innebörd om det kombineras med aktivt felsökande och brist på omtanke. Den positivt färgade delfaktorn benämns *vidta nödvändiga åtgärder*. Den negativt färgade kallas *överkontrollera*.

Icke-ledarskap

Låt-gå-ledarskap innebär till exempel att man låter bli att ta ställning i viktiga frågor, att man är likgiltig och undandrar sig ansvar, att man är frånvarande när man behövs, att man hittar anledningar att dra sig undan när beslut ska fattas och så vidare.

Relationer mellan ledarstilarna

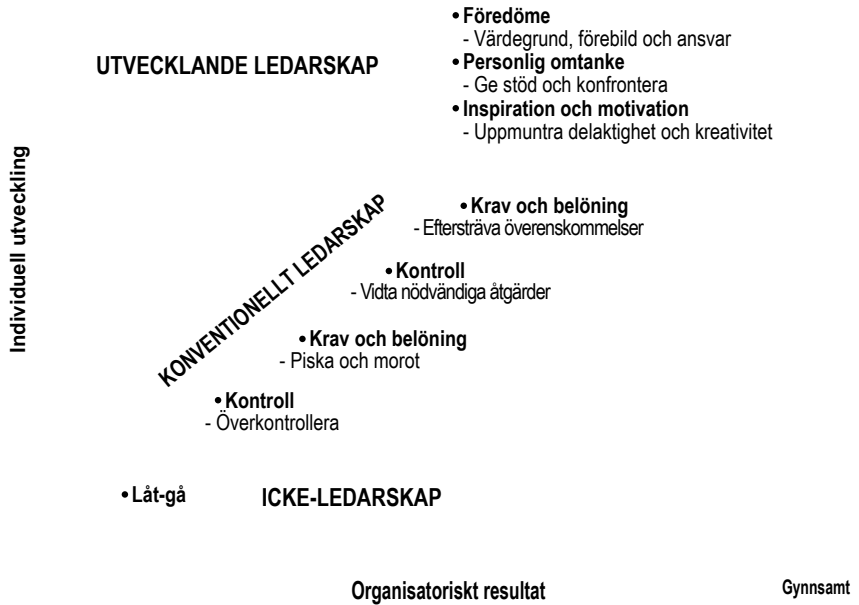
Utvecklande ledarskap och konventionellt ledarskap kan uppfattas som komplementärer snarare än motsatser. Ett gemensamt inslag är att båda är inriktade på måluppfyllelse. En skicklig, villkorligt belönande ledare kan vara framgångsrik i en stabil organisatorisk miljö (Bass, 1985).

Det finns emellertid en avgörande skillnad mellan utvecklande och konventionellt ledarskap. Denna har att göra med hur medarbetarna motiveras. Den konventionella ledaren använder mer av piska och morot. Han eller hon hänvisar oftare till plikter och skyldigheter, lag och föreskrifter än till gemensamma värderingar, mål och intressen. Det får ofta till följd att medarbetarna utför sina uppgifter, men att de inte känner någon större motivation att anstränga sig utöver detta. Målet och måluppfyllelsen är förbehållet ledaren. Den utvecklande ledaren får däremot medarbetarna att omfatta samma långsiktiga mål som han eller hon själv har. Drivkraften i arbetet kommer därför från medarbetarna själva.

Hur ser då sambanden ut mellan olika ledarstilar å ena sidan och organisationens effektivitet och medarbetarnas arbetstillfredsställelse å den andra? Bass (1997, 1999) summerar forskningen och redovisar följande rangordning:

1. utvecklande ledare
2. ledare som använder krav och belöning
3. ledare som använder ett kontrollerande ledarskap
4. låt-gå ledare.

Howell och Avolio (1993) konstaterar att med ett ledarskap som präglas av krav och belöning kan man, när det fungerar bra, nå de mål man kommit överens om. Med ett utvecklande ledarskap kan man komma längre. Resultatet bekräftas



Figur 2.
Ledarstilar
(Larsson,
2003).

i två välgjorda studier i militära sammanhang (Dvir m. fl., 2002; Bass m. fl., 2003). Det förda resonemanget illustreras i figur 2.

Modellen bygger på en kombination av de redovisade ledarstilarna och är inspirerad av den modell som upphovsmännen (Avolio, 1999; Avolio & Bass, 1991; Bass, 1998) benämner "A Full Range of Leadership Model". På svenska har vi valt uttrycket *ledarstilar* (se figur 2). Modellen placerar in olika typer av ledarstilar i ett koordinatsystem med axlarna *Organisatoriskt resultat* och *Individuell utveckling*. Den beskriver en relation mellan olika typer av ledarbeteenden, där ledare skiljer sig åt genom att de uppvisar olika *frekvenser av dessa beteenden*. Modellen ska därför inte uppfattas som en typologi, som delar in ledare i olika kategorier. Alla ledare använder de olika stilarna i större eller mindre grad. Situationens krav spelar självfallet en stor roll. För att undvika olyckor vid rökdykning kan exempelvis ett aktivt kontrollerande ledarskap (delfaktorn vidta nödvändiga åtgärder) vara det enda försvarbara.

Stress och dess inverkan på ledarskap

I förhållande till "normala" situationer där man har att utöva ledarskap utmärks ett olyckskeende av bland annat följande två villkor: (1) man ska hantera en situation där människor befinner sig i någon form av kris och (2) hanterande enheter och organisationer kan också råka i kris men måste ändå fortsätta sin

verksamhet (Fredholm, 2003). Ledarskap vid räddningsinsatser kommer därför mer eller mindre att präglas av *stress*.

En psykologisk stressmodell

Stressteori rymmer i sig flera olika inriktningar. Utgångspunkten i denna artikel utgörs av den i huvudsak psykologiska modell som utvecklats av den amerikanske forskaren Lazarus med kolleger under de senaste decennierna (Lazarus, 1966, 1991, 1999; Lazarus & Folkman, 1984). En kortfattad presentation av denna tankeram görs i det följande. Texten är hämtad ur Larsson och Setterlind (1994/2002):

”Sanningen bor i betraktarens öga” är en central tes inom stressteorin. Med detta menas att vi måste skilja mellan den yttre ”objektiva” verkligheten och den inre representationen av denna verklighet. Vår bild av yttrevärlden byggs upp genom våra sinnesintryck. Det vi ser, hör, känner, luktar och smakar omvandlas i hjärnan till en slags spegelbild av den yttre världen. Men, och detta är viktigt, denna inre bild byggs inte upp automatiskt som en perfekt avbild av den yttre verkligheten. Vi tillskriver yttre skeenden en subjektiv innebörd och mening. Olika personer kan uppfatta en och samma händelse helt olika på grund av att de har olika läggning och livserfarenheter och befinner sig i olika livssituationer. Dessa orsaksfaktorer ska vi strax återvända till. Den centrala tanken är att när vi formar vår bild av världen, *tolkar* vi den. Det som uppfattas som en stressor av en person behöver inte upplevas på samma sätt av en annan. Sanningen bor i betraktarens öga. För att förstå stress som ett individuellt fenomen är det därför nödvändigt att förstå den enskildes tolkning av potentiella yttre och inre stressorer.

Tolkningen av en given situation kan göras förmedvetet på bråkdelar av en sekund eller medvetet och omsorgsfullt.² Tolkningsprocessen innefattar två grundfrågor, vilka är beroende av varandra. Den första fråga man intuitivt ställer sig när man möter en ny situation är: ”Är det hotfullt”? (primär tolkning). Den andra frågan är: ”Vad kan jag göra?” (sekundär tolkning). En och samma händelse uppfattas som olika hotfull beroende på vilka handlingsalternativ som står till buds. Enligt Lazarus och Folkman (1984) kan en individ tolka en situation som irrelevant, gynnsam/positiv eller stressfylld. Om den tolkas som stressfylld kan den vidare tolkas som utmanande, hotfull och/eller som övermäktig. Samtidigt börjar vi omedelbart att både medvetet och omedvetet försöka bemästra den. Ansträngningarna att bemästra situationen fyller två funktioner. För det första försöker vi att påverka själva problemet, så kallad *probleminriktad stresshantering*. För det andra försöker vi påverka de känslor som väcks, till exempel rädsla eller vrede, så kallad *känslolinriktad stresshantering*. Båda dessa former av bemästring äger rum parallellt (se figur 3).

Probleminriktad stresshantering innefattar förmågan att söka efter information, att analysera problem och att finna lösningar som är genomförbara. Att kunna laga en punktering är ett exempel. Att som chef kunna strukturera en

2. Det engelska begreppet är *appraisal*. Svenska ord som tolkning, bedömning eller värdering är inte helt lyckade då de antyder att det måste handla om en process som tar tid och kräver eftertanke.

omfattande uppgift är ett annat. Förmågan att lösa problem utvecklas genom våra erfarenheter och beror bland annat på allmän begåvningsnivå.

Social förmåga är en annan aspekt av probleminriktad stresshantering, som innefattar förmågan att kommunicera och samverka med andra på ett lämpligt och effektivt sätt. Social förmåga underlättar problemlösning i mänskliga relationer och ger individen större kontroll över dessa. En person som har en god social förmåga kan snabbt lösa konflikter och förebygga stressreaktioner. En socialt oskicklig person däremot förvärrar däremot ofta konflikter genom sitt agerande.

Forskningen visar på flera olika sätt att bemästra de känslor som väcks i en stressfylld situation, så kallad *känslolinriktad stresshantering*. Vi ska kort beskriva några av de vanligaste sätten.

Figur 3. Effekten av en stressor är beroende av individens tolkning och bemästring.



Positivt tänkande innebär att man intalar sig själv saker som gör att man kan hålla humöret uppe. *Självkontroll* betyder att man medvetet lägger band på aggressiva impulser. *Spänningsreducering* kan uppnås bland annat genom djupandning. *Önsketänkande* innebär ett orealistiskt underskattande av risker. *Distansering* kan ta sig uttryck i att man tar en paus och ägnar sig åt något helt annat en stund när man märker att koncentrationsförmågan börjar svikta. *Flykt* innebär att en stressad chef smiter från ledningsansvaret inför en svår uppgift för att i stället gå in och agera på en detaljnivå som han eller hon behärskar. I verkligheten använder alla som hamnar i stressfyllda situationer en blandning av problem- och känslorinriktad stresshantering.

Akuta stressreaktioner

Den akuta stressreaktionen omfattar ”hela människan” (se Ekman & Arnetz, 2002; Währborg, 2002, för fördjupningar). De *fysiologiska förändringarna* inkluderar främst reaktioner hos det icke viljestyrda (autonoma) nervsystemet, hormonsystemet och immunsystemet. Kroppen försätts i ett alarmtillstånd genom att bland annat stresshormonerna adrenalin och noradrenalin utsöndras i blodet. Detta tillstånd kännetecknas av bland annat ökad hjärtfrekvens, förhöjt blodtryck och muskelspänning. Kroppens resurser mobiliseras för att kämpa eller fly.

Stressreaktionen innefattar även *motoriska förändringar* såsom ökad muskelspänning, vilken kan leda till darrningar, stela och ryckiga rörelser, talstörningar och förändrad kroppshållning.

Stressreaktionen består även av *förändrad tankeverksamhet*. Den påverkar funktioner som varseblivning, bedömning, problemlösning och social anpassning. Vanliga exempel under hög akut stress är tendenser:

- att generalisera utifrån en liten mängd data
- svårigheter att överblicka och värdera stora mängder data
- att dra förhastade slutsatser
- att överskatta eller underskatta problem
- att tappa nyanser, att tänka antingen – eller.

Stressreaktioner innefattar även *känslor*, såsom obehag, rädsla, ångest, vrede, skam och skuld.

Akuta stressreaktioner ska inte uppfattas som enbart negativa. De har ett klart ”överlevnadsvärde” vilket framgår av figur 4, som illustrerar sambandet mellan den akuta stressreaktionens styrka och mänsklig prestationsförmåga.

Figuren visar att stress har både positiva och negativa effekter och att prestationsförmågan är högst vid ”lagom” stressnivå. Detta gäller för såväl kroppsliga som mentala prestationer.

Forskning kring sambandet mellan prestation och stress har visat att för låg eller för hög stressaktivering är förknippad med lägre prestation, medan moderata nivåer av stressaktivering optimerar prestationsförmågan. Om stressreaktionen däremot blir alltför hög, reduceras uppmärksamheten så, att även relevanta omgivningssignaler sällas bort och prestationen försämras.

Yrkesgrupper som är speciellt tränade att klara svåra situationer reagerar i



Figur 4. Samband mellan stressreaktionsstyrka och prestationsförmåga.

stort sett som andra vid större olyckor och katastrofer (Dyregrov, 1990). På kognitiv nivå förekommer reaktioner som reducerad tankeförmåga och i värsta fall förvirring. Emotionellt kan reaktionerna vara hjälplöshet, rädsla eller irritation. Många upplever en överklighetskänsla medan arbetet pågår. Det kan vara en hjälp att försöka hålla känslorna i schack genom att helt koncentrera uppmärksamheten på uppgiften. Det konkreta beteendet kan präglas av under- eller överaktivitet, tillbakadragande eller överdriven skämtsamhet. Samarbets- och ledningsproblem är inte ovanliga. Även om professionella grupper får stressreaktioner initialt, påverkas ofta inte arbetsprestationen negativt. Känslor av kaos, hjälplöshet och förvirring ersätts efter en stund av aktivt och rationellt handlande (Lindström & Lundin, 1982; Shalit, 1983; Wallenius, 2001; Weisaeth, 1989).

Många av de problem som ledare visat sig få under övningar i att hantera krissituationer kan relateras till ovan nämnda begränsningar. Vanliga problem är att ledaren:

- inte förmår att ha översikt,
- blir operativ och därigenom mister överblicken,
- tänker på det som har hänt i stället för att tänka framåt,
- inte disponerar tiden rätt utan försöker göra för många saker samtidigt,
- förlorar tidsuppfattningen – felprioriterar och fokuserar på annat än huvudmålet,
- inte delegerar och inte använder alla resurser,
- inte söker information aktivt utan endast passivt tar emot den information som omgivningen ger,
- ger för komplexa eller otydliga order till underordnade.

Efter denna mer generella beskrivning av stress ägnas återstoden av detta avsnitt

åt forskningsbaserad kunskap om ledarskap under akut stress. Först görs det ur ett individuellt ledarskapsperspektiv. Därefter belyses beslutsfattande i grupper under stress.

Ledarskap under akut stress

I figur 5 nedan presenteras en modell av ledarskap under akut stress. Modellen visar att ledarskap under akut stress kan förstås mot bakgrund av flera samverkande faktorer. Samspelet mellan karakteristika hos ledaren och organisationen formar det vardagliga ledarskapet. Dessa förhållanden påverkar den anpassning som sker till akuta situationers krav och ledarskapet i dessa.

Den observanta läsaren noterar säkert att det finns påtagliga likheter mellan modellen över ledarskap under akut stress (figur 5) och den generella ledarskapsmodell som utgör kapitlets stomme (figur 1). Detta är ingen slump. Den modell som presenteras här (ledarskap under akut stress) var en av inspirationskällorna när den generella modellen togs fram. Av utrymmesskäl avstår jag från att redovisa vad som ryms under begreppen Ledarkarakteristika och Organisationskarakteristika i figur 5. Innehållet överensstämmer väsentligen med vad som presenterats tidigare i kapitlet. Intresserade läsare hänvisas till originalarbetena (Larsson m. fl., 1999, 2001b).

Ledarskap i vardagen

Det bör inledningsvis påpekas att figur 5 inte syftar till att spegla vardagligt ledarskap i största allmänhet (detta görs i figur 1). Här lyfter jag fram de aspekter av vardagligt ledarskap som – utifrån erhållna data – förefaller vara betydelsefulla för ledarskap under akut stress.

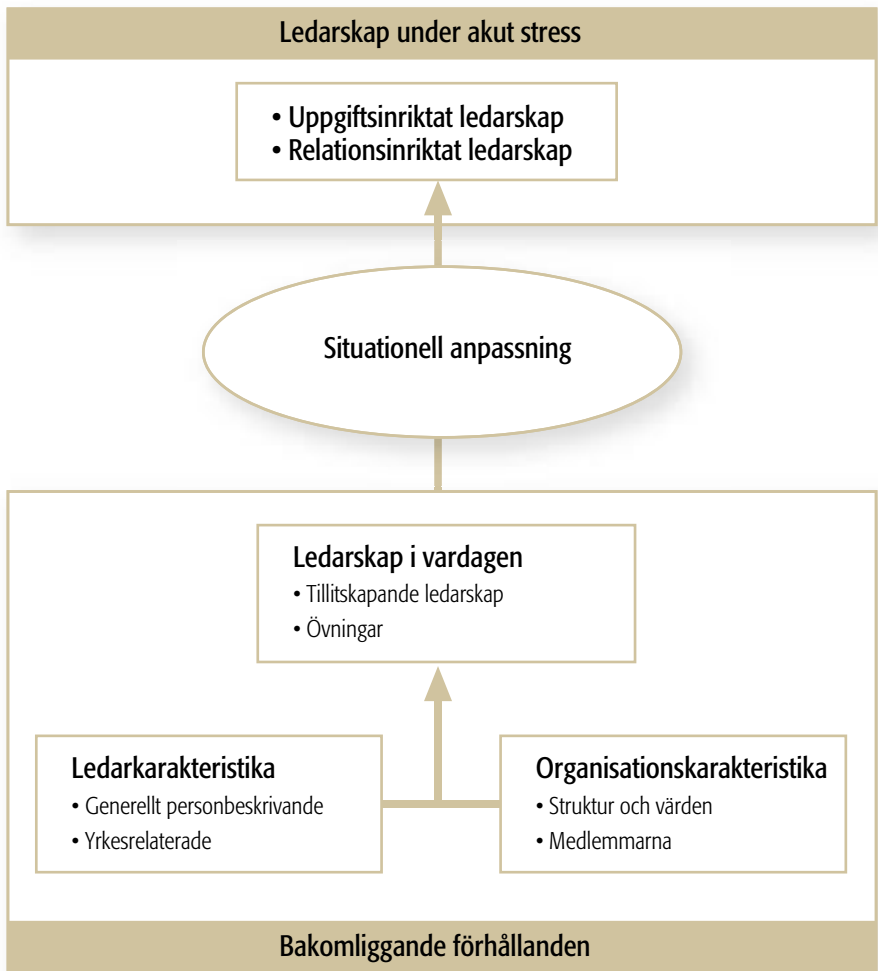
Tillitsskapande ledarskap

Ett dominerande tema i svaren kring ledarskap under stress är betydelsen av ömsesidig tillit mellan ledaren och de ledda. Svaren på ett antal följdfrågor visar på ett lika entydigt sätt att denna tillit är något som byggs upp i det vardagliga ledarskapet. Följande svarstyper har kunnat identifieras. Sammantagna bygger de upp kategorin tillitsskapande ledarskap: *synlighet, respektfull behandling av individer, högt i tak, värden, moral och äkthet* samt *kompetens*.

En marinofficer vi intervjuade sade att ”för att få tillit måste du ge tillit”. En nödvändig förutsättning för att kunna ge tillit är *synlighet*. Vi citerar en av de intervjuade psykologerna:

Synlighet, det att du visar ett synligt ledarskap på en arbetsplats, och att du som den person som sitter 'on the top' inte bara sitter på ditt kontor med stängd dörr utan faktiskt finns till hands och visar dig runt i fredstid. Detta tror jag också bidrar till att bygga upp tilliten och respekten. För lojalitet och tillit är inte något du kan kräva, det är något du gör dig förtjänt av.

En FN-soldat framhöll hur viktigt det är att högre befäl visar intresse för manskapet, att de samtalar med soldaterna och också är beredda att ibland dela sol-



Figur 5. Modell av ledarskap under akut stress och dess bakomliggande förhållanden (efter Larsson m.fl., 1999, s. 17).

daternas villkor vad gäller logi och risk och annat. En officer som tjänstgjort som bataljonschef i Bosnien-Herzegovina påtalade vikten av att man ger utrymme för ”snack” inom ramen för formella möten.

En snarlik grupp av svar kan benämnas *respektfull behandling av individer*. Det handlar om att behandla personalen som individer, att vara rättvis och konsekvent, att visa omsorg om den enskilde och gruppen och inte tänka på sig själv, att se individernas potential och kunskaper, att flexibelt kunna anpassa sig efter gruppen, att vara ödmjuk, att ha humor och att ha glimten i ögat.

En tredje typ av svar kan benämnas *högt i tak*. En psykolog sade att ”Det är i

vardagen du lägger ribban i organisationen, en organisation där det är en god arbetsmiljö, en härlig och öppen kommunikation.” En officer framhöll att de ledare som är vana vid en strikt och stereotyp kontroll i den vardagliga verksamheten ofta saknar förmåga till improvisation och anpassning när det verkligen gäller. En annan psykolog påtalade att det kan uppstå en spänning mellan utvärdering och utveckling. Om utvärderingen betonas för starkt finns det en risk att man inte vågar pröva något nytt. I stället gör man det man tror att ens överordnade vill att man ska göra.

En närallgande aspekt handlar om hur ledaren reagerar när någon gör fel. Att som chef själv kunna erkänna egna misstag tycks öka gruppens tillit för vederbörande. Den kan rentav stärkas om chefen låter någon i gruppen som har större sakkunskap på just detta ta över arbetsledningen. Det ska till exempel gjutas ett värn. Chefen ger felaktiga anvisningar. En gruppchef som är betongarbetare protesterar. Chefen erkänner misstaget och låter gruppchefen leda detta arbete. Har någon gjort fel ska det förstås påtalas men på ett konstruktivt och uppmuntrande sätt.

En fjärde grupp av svar i undersökningen handlar om *värden, moral och äkthet*. En ledare bör, för att vinna tillit, synliggöra sina värden – vad han eller hon står för – i vardagen. Det är viktigt att ledaren är ärlig, modig och rakryggad och kan vara en förebild.

En femte grupp av svar på frågan vad som bygger upp tillit handlar om *kompetens* inom det egna fackområdet. Betydelsen av kompetens lyfts dock frammer i samband med ledarskap under akut stress. Israeliska studier visar att det viktigaste tillitsskapande förhållandet i strid är soldaternas tilltro till ledarens yrkesmässiga kompetens.

Övningar

Till ledarskap i vardagen hör också att genomföra övningar där man avsiktligt eftersträvar en hög stressnivå. Allmänt sett är det ju så att, ju mer realistisk utbildningen är, desto bättre förberedd kommer individen att vara inför kommande uppgifter.

Stressövningar har både positiva och negativa sidor. Till de positiva hör att man vet vad man ska göra även när man blir rädd. Man agerar utan att behöva tänka så mycket och man får en *erfarenhetsplattform* som gör att man blir tryggare.

Negativt är däremot att övningen kan ge en *falsk känsla av säkerhet*. Alla tänkbara situationer kan inte övas. Denna nackdel kan dock i viss mån förebyggas genom att man som övningsledare ofta lägger in oväntade moment.

Ledarskap under akut stress

Ömsesidig tillit mellan ledare och grupp är ett återkommande tema i svaren på frågor om vad som kännetecknar framgångsrikt ledarskap under stress. Innehållsligt återkom i undersökningen samma typer av argument som vi redovisat ovan under ledarskap i vardagen. Men här betonas särskilt ledarens kompetens, dels i förhållande till uppgiften, dels i förhållande till att leda sin grupp.

Uppgiftsinriktat ledarskap

Kategorin uppgiftsinriktat ledarskap byggs upp av fem förhållanden:

- inledande överblick
- framåttänkande
- risker med övermod
- hantering av egna känsloreaktioner
- tydlighet mot högre chefer.

Inledande överblick innebär att stanna upp en stund inför viktiga beslut, om så bara för några sekunder. En studie av ordningspoliser visade att erfarna poliser stannade upp några ögonblick innan de gick in för att bryta ett lägenhetsbråk. Därigenom hann de se om det fanns knivar, flyktvägar eller annat som kunde påverka händelseförloppet. Oerfarna poliser blev däremot så påverkade av stressen att de omedelbart ingrep (Larsson, Kempe & Starrin, 1988). Överblicken gick förlorad genom att chefer fastnade i detaljer och därigenom inte såg alternativa handlingsmöjligheter eller ens kunde bedöma konsekvenserna av egna handlingar. Självfallet finns även en risk att underskatta situationens allvar. I högstressituationer är det även väsentligt att ha sådan överblick att man kan avgöra när det inte finns någon återvändo och vilka avgörande beslut som då måste fattas. Detta framkom tydligt i en studie av australiensiska och svenska flygförare som tvingats att utlösa katapulten för att överleva (Larsson & Hayward, 1990).

Ett andra kännetecken på ett gott uppgiftsinriktat ledarskap under stress är *framåttänkande*. Ledaren måste snabbt kunna överblicka läget och sedan tänka framåt (proaktivt). Motsatsen medför en risk att ledaren i stället blickar bakåt. Att välja en uppgift som enbart kräver tidigare förvärvad yrkeskunskap, men där man känner en trygghet, kan vara ett exempel på bristande proaktivt tänkande. I psykologiska termer kan detta ses som en form av regression.

Andra uttryck för regression är att ledaren blir paralyserad eller ger upp. Ytterligare ett exempel på frånvaro av proaktivt tänkande är att ledaren uppvisar en påtaglig osäkerhet inför vad som bör göras i nästa steg. Det skapar osäkerhet i gruppen. Oförmåga till att konstruktivt tänka framåt kan även leda till överdriven omtänksamhet om gruppen och otillräcklig uppmärksamhet på uppgiften: "kindness can kill". Rädsla för överordnades eller massmediernas reaktioner kan också leda till att man som ledare ägnar mer möda åt att rädda sitt eget skinn än att tänka och agera proaktivt.

En tredje typ av svar handlar om *risker med övermod*. Själviska och övermodiga ledare under stress ser inte sina egna begränsningar och kan dra in gruppen i problem. De som tror sig vara ofelbara reagerar ofta enkelspårigt under hög stress. De lyssnar inte på andra och litar inte på gruppen. Även om dessa ledare har hög kompetens inom det aktuella området tar de på sig en alltför stor arbetsbörda och riskerar att snabbt "gå in i väggen".

En fjärde aspekt handlar om *hantering av egna känsloreaktioner*. Forskningen antyder att ledare bör visa sig vara "lagom sårbara". Visar de upp en fasad av fullständig oberördhet, eller en oförmåga att hantera sina känslor, tappar man lätt förtroendet för dem. Okontrollerade känsloreaktioner leder emellertid också

ofta till en förlorad auktoritet. Rösläge och tonfall är viktiga instrument för att mildra stress. Om en ledare inte förmår behålla sitt lugn är det bättre att erkänna svårigheterna men hantera dem optimistiskt och uppgiftsinriktat. En sådan positiv inställning kan smitta av sig på gruppen.

Den femte uppgiftsrelaterade koden är *tydlighet mot högre chefer*. Svenska soldater och officerare som tjänstgjort i Bosnien-Herzegovina påpekar att en del chefer inte vågade ifrågasätta order de ansåg vara olämpliga. De vågade heller inte be om förtydliganden även om de uppfattade ordern som otydlig. Detta kunde leda till felaktigheter, vilket ledde till att gruppen utsattes för onödiga risker.

Relationsinriktat ledarskap

Kategorin relationsinriktat ledarskap byggs upp av fyra grupper av svar:

- tydlig ledarroll
- förmåga att motivera gruppmedlemmarna inför uppgiften
- individuell omtanke genom aktivering
- krishantering efter akuta situationer.

En *tydlig ledarroll* innebär att ledaren är villig att ta ansvar, att man vågar att ge order och vid behov uppträder auktoritärt. Det handlar om att kunna skifta från en demokratisk ledarstil till en mer styrande och göra det på ett sätt så att gruppmedlemmarna förstår nödvändigheten av det. I officersutbildning uttrycks detta ofta som Våga vara chef! Genomförda studier pekar på att oerfarna ledare ofta får problem att hävda sin auktoritet i akuta stressituationer.

Den andra gruppen av svar handlar om att *motivera gruppmedlemmarna inför uppgiften*. Betydelsen av information före ett uppdrag framhålls, till exempel genom att cheferna mentalt förbereder soldaterna på vad de kan förvänta sig. Det handlar om att motivera en given uppgift och att göra det på ett sätt som skapar en positiv stämning, ”Vi kommer att klara det här”.

En annan viktig aspekt är *individuell omtanke genom aktivering*. En norsk psykolog framhöll att ”Omtanke behöver inte nödvändigtvis vara att du klappar folk på axeln och tröstar. Det kan lika gärna vara att du tar tag i dem och ger dem en uppgift.” Meningsfulla uppgifter dämpar ångesten.

Den fjärde och sista gruppen av svar tar upp *krishantering efter akuta situationer*. Det är viktigt att ledaren kan hantera känslor som tvivel, vrede, sorg och skuld efter akuta stressituationer. Ledaren ”ska kunna gå in och även ha en del tunga samtal med sina medarbetare” som en officer uttryckte det. Lika väsentlig är ledarens symbolfunktion när någon skadats svårt eller omkommit. Ledaren ger händelsen ett ansikte och är talesman för enheten gentemot medier och andra utomstående.

Hypotetisk teoretisk syntes

I detta avsnitt görs ett försök till en *teoretisk syntes* av det hittills sagda. Ansatsen har forskningsbaserat stöd i sina enskilda delar. Syntesen är däremot oprövad och får tills vidare betraktas som en idéskiss eller hypotes.

Låt mig inleda med en kort upprepning av kapitlets viktigaste teoretiska kärnor. Dessa är i koncentrat:

- Ledarskapsteori – helheten som ryms i modellen *Utvecklande ledarskap* (utöver ledarstilar bland annat personlighets-, grupp- och organisations-teori, se figur 1).
- Stressteori – kognitiv fenomenologisk stressteori ger fördjupad förståelse av ledarskap, situationsförståelse och beslutsfattande under stress.

När personlighetstest och ledarstilsformulär används praktiskt finns en tradition som skulle kunna betecknas som *profilorienterad*. Denna innebär att man fäster större vikt vid den profil, eller det mönster, som framträder när man betraktar alla kartlagda dimensioner, snarare än att man fokuserar resultatet på en enskild dimension. Ett exempel:

Cheferna A och B har båda av sina medarbetare bedömts som kompetenta inom sitt fack. Båda har också bedömts som högggradigt kontrollerande (såväl Vidta nödvändiga åtgärder som Överkontroll, se figur 1). På Personlig omtanke skiljer de sig emellertid åt. A bedöms som omtänksam medan B får låga skattningar här. Forskningen visar att A:s profil är OK vad gäller den berörda enhetens effektivitet och medarbetarnas trivsel. B:s profil däremot resulterar i låg effektivitet och otrivsel (Utvecklande Ledarskap Ledarstils-formuläret ULL; Larsson m. fl., 2003).

I denna teoretiska syntesansats görs nu ett försök att: (1) införa ett jämförbart profiltänkande inom domänen *Omgivningskaraktersistika* (omvärld, organisation och grupp, se figur 1) samt (2) relatera profiler avseende *Ledarkaraktersistika*, *Omgivningskaraktersistika* och *Ledarstilar* (se figur 1) till varandra.

Omgivningskaraktersistika betraktade ur ett profilerspektiv

Inledningsvis måste det betonas att införandet av ett profilersonemang inom domänen *Omgivningskaraktersistika* görs för att underlätta analyser av *relationer* mellan Ledarskapsmodellens tre domäner (ledarkaraktersistika, omgivningskaraktersistika och ledarstilar). Det görs således inte för att bättre förstå omgivningsförhållanden *i sig*. Här finns redan en rikhaltig litteratur. Detta, i en mening vidare fokus, medför att förenklade modeller måste accepteras, annars skulle analyser baserade på profildén bli ohanterligt omfattande. Ett förslag till urval av omgivningsförhållanden redovisas i figur 6.

Flertalet av de utvalda förhållanden som redovisas i figur 6 torde inte behöva någon närmare förklaring. För att underlätta den fortsatta förståelsen görs dock kortfattade presentationer av några aspekter.

Vertikal differentiering handlar om antalet hierarkiska nivåer i en organisation. Den *horisontella differentieringen* åsyftar graden av likhet – olikhet mellan de uppgifter och de kompetenser som krävs av personer på samma hierarkiska nivå. Det kan till exempel av många chefer upplevas som enklare att leda en stor grupp (stort så kallat kontrollspann) där alla har likartade uppgifter och kompetenser, jämfört med att leda en mindre grupp där medlemmarnas uppgifter och kompetensprofiler är påtagligt olika. *Rumslig differentiering* handlar om i vilken

Omgivningen	<p>Grad av omvärldsberoende, t.ex. förekomst av hinder/möjligheter avseende:</p> <ul style="list-style-type: none"> • dynamiska stressorer (till exempel branden, översvämningen, terrorister, fiender etc.) • geografiska och klimatmässiga förhållanden • legala förhållanden (t.ex. myndighetsregler, internationella överenskommelser etc.) • infrastrukturella förhållanden • miljömässiga hänsyn • tredje part (t.ex. drabbad/inblandad lokalbefolkning) • mediakontakter
Organisationen	<p>Huvudmannens (t.ex. regering, kommunal nämnd, styrelse) krav/resursbild</p> <p>Storlek och komplexitet t.ex.</p> <ul style="list-style-type: none"> • vertikal differentiering • horisontell differentiering • rumslig differentiering <p>Formaliseringsgrad, t.ex.</p> <ul style="list-style-type: none"> • maktreglering (t.ex. centralisering – decentralisering av chefers formella makt) • rutinstyrning till följd av högra krav på process-tillförlitlighet i riskfylld verksamhet med komplicerade tekniska system • professionsaspekter, t.ex. <ul style="list-style-type: none"> – inträdeskrav (t.ex. utbildning, legitimation etc.) – vetenskapliga evidenskrav på verksamhetens vad och hur – sanktionssystem <p>Organisationskulturella karakteristika, t.ex.</p> <ul style="list-style-type: none"> • grad av "småprats-tolkningstradition" • grad av tradition av rollbaserat inflytande (t.ex. utifrån kön, ålder, expertstatus, fackförning etc.)
Gruppen	<p>Sammanhållning och anda</p> <p>Kvalitet på grupp-processer (t.ex. kommunikation, konfliktantering etc.)</p>

Figur 6. Urval av omgivnings-, organisations- och gruppförhållanden.

utsträckning organisationens uppgifter är geografiskt spridda (Robbins, 1990).

Variabeln *grad av rutinstyrning av riskfylld verksamhet med höga krav på processtillförlitlighet* bygger på forskning om så kallade ”high reliability organizations” (typfall är flygledning och kärnkraftverk; Klein, Bigley & Roberts, 1995; La Porte, 1996; Roberts, 1989, 1990). Den grundar sig också på studier av sårbarhet i högteknologiska system där ett fel ofta orsakar flera följdfel (så kallad ”tight coupling”; Perrow, 1984; Rijpma, 1997). Idén är att vissa verksamheter är så komplicerade och riskfyllda att utförandet måste regleras hårt. Detta medför självfallet en inskränkning i utrymmet för uppdragstaktik och för lokala organisationskulturella variationer.

Graden av ”småprats-tolkningstradition” handlar just om lokala organisationskulturella variationer. Idén här är att intentioner från huvudmannen och högre organisatoriska nivåer tolkas lokalt i småpratets form. En del gillas och genomförs. Annat ogillas och omtolkas. Ekman (2003) skriver:

Småpratet mellan människor är nyckeln till det moderna ledarskapet. Om chefer vill leda måste de delta i det informella samtalet och där pröva medarbetarnas förtroende. Småprat runt ett kaffebord är ofta viktigare än strategidokument och formella mötet i mötesrum. I vart fall om chefer vill utöva ledarskap fullt ut. (s. 11)

Sammanfattningsvis ligger två hänsyn bakom mitt val av förhållanden som inkluderats i figur 6. Det ena är förekomst av empiriskt stöd; evidenskravet. Det andra är ett antagande om att förhållandena kan beskrivas i lägre grad - - högre grad profiler; användbarhetskravet.

Ett exempel: Vi tänker oss en räddningstjänstorganisation i en medelstor kommun. Under en verklig insats där risk för omfattande spridning av klorgas föreligger hamnar organisationen högt på dimensionen Formaliseringsgrad – rutinstyrning till följd av höga krav på processtillförlitlighet i riskfylld verksamhet med komplicerade tekniska system. Felaktiga beslut kan här få katastrofala följder på såväl kort som lång sikt. När samma organisation övar i vardagen finns visserligen ett visst riskmoment, men det är på en mycket lägre nivå. Konsekvensen av felaktiga beslut begränsas vanligtvis till att man skäms lite och därefter kan rätta till felet.

Relationer mellan profiler

Den teoretiska syntesen baseras på att en matchning av profiler avseende Ledarkaraktäristika och Omgivningskaraktäristika möjliggör identifikation av normativt önskvärda ledarstilsprofiler för olika sammanhang. Om idén visar sig hållbar innebär den att ”ledarskap vid räddningsinsatser” kan förstås mer nyanserat jämfört med allmänna utsagor som att ”det är bra med tillit och utvecklande ledarskap kombinerat med nödvändig kontroll”. I nästa avsnitt prövas en dylik profilmatchning mot några verksamhetsbaserade typsituationer.

Verksamhetsbaserade typsituationer belysta i ljuset av den hypotetiska teoretiska syntesen

Låt oss föreställa oss följande scenario. Räddningstjänsterna i flera kommuner har varit hårt belastade av skogsbränder efter en lång, het och torr period i slutet av juli. I samband med åsknedslag uppstår så en av de mest våldsamma skogsbränderna i Sverige historia. Samtidigt upptäcks en omfattande brand i ett äldreboende i en av de drabbade kommunerna. Till råga på allt har ett par skoltrötta ynglingar just då lyckats få ordentlig fyr på sin hatade skola.

Det är lite nyhetstorka för övrigt i dessa semestertider. Detta medför att hela ”drevet” av nationella och lokala medier hårdbevakar händelsen och ansträngningarna att hantera den. Vi möter så insatschefen Sven Svensson under en direktsänd intervju med SVT Aktuellt:

Reportern: Hur skulle du vilka beskriva läget just nu?

Svensson: Just nu har vi inte någon av de trippla stressorerna – skogsbranden, äldreboendet och skolan – under kontroll.

Reportern: Varför då?

Svensson: Dels har vi tre starka dynamiska stressorer, dels har vi en komplicerad hanteringsorganisation.

Reportern: Vad menar du med det sista?

Svensson: Som du förstår så är många inblandade. Vi är flera räddningstjänster, ett stort antal poliser och folk från försvaret. Och så sjukvård och många frivilliga.

Reportern: Menar du att gamlingarna på äldreboendet dör för att ni som jobbar inte kan samverka?

Svensson: Nej, men en sådan vertikal, horisontell och rumslig differentiering kombinerad med hög stress ställer stora krav på ledarskapet.

Reportern: Öh, hur då menar du?

Svensson: Ta bara det här med en tillfälligt sammansatt insatsorganisation där ordervägen gäller internt medan en förhandlingsituation råder mellan ledarna för olika verksamheter. Samtidigt är vi understarka resursmässigt. Då är det lätt att man missar hantering av parallella tidsskalor, hamnar i groupthink, mikromanagement och att man försvårar de lokala aktörernas självsynkronisering.

Reportern: Öh, jaha, just det. Ja, tack så mycket då.

Känns scenariot igen? Förmodligen inte alls. Min poäng är att ledarskapsforskningens landskap påtagligt skiljer sig från det dominerande verksamhetsanknutna landskap som präglar den praxis som råder vid beskrivningar och analyser av olyckor. Ett organisationsteoretiskt begrepp som ”horisontell differentiering” kan till exempel ha stor betydelse för ledarskap. Samtidigt kan i ett enskilt fall den horisontella differentieringen vara större vid en olycka med ett mer begränsat komplexitetsomfång, uttryckt i verksamhetstermer, än vid en olycka med ett mer omfattande komplexitetsomfång.

Min slutsats av detta resonemang är att kunskap från ledarskapsforskning kommer bäst till sin rätt om den får framträda i sina egna uttrycksformer. Utfallet får därefter "översättas" till det verksamhetsorienterade landskapets premisser.

Situationen är inte unik för ledarskapsforskning. Man finner exempelvis ett parallellfall inom psykotraumatologin. Det verksamhetsorienterade betraktelsesättet präglas här av så kallad agentspecificitet. Man skiljer till exempel på trafikolyckor, olyckor med farligt gods etc. Inom psykotraumatologin är en annan indelningsgrund mer relevant. Har man mist ett barn spelar det större roll om det berodde på en oavsiktlig handling, slarv eller avsiktligt våld.

Fem typfall av ledarskap

I figur 7, se nästa sida, redovisas ett hypotetiskt profilutfall för fem olika chefsnivåer i samband med insatsledning. Skalorna i figuren avser att illustrera i vilken grad chefers handlingar är beroende av de olika variablerna (geografiska och klimatomständiga förhållanden etc).

Som framgår av figur 7 framträder tre olika profiler. De två räddningsledarnas profiler är likartade. Detsamma gäller för statsrådet/statssekreteraren och landshövdingen. Räddningschefen hamnar genomgående mitt i mellan.

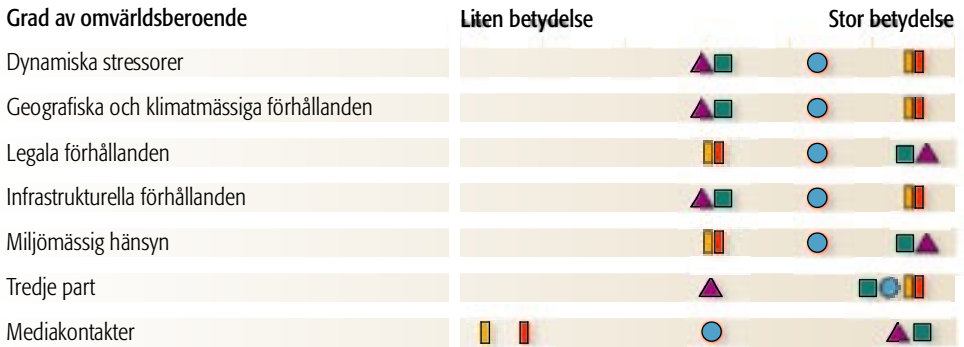
Kännetecknande för räddningsledarna är höga värden på geografiska och klimatomständiga förhållanden, infrastrukturella förhållanden, dynamiska stressorer, tredje part, rutinstyrning, småpratstolkningstradition, tradition av rollbaserat inflytande, gruppsammanhållning och anda samt kvalitet på gruppprocesser. Utmärkande för statsrådet/statssekreteraren och landshövdingen är höga värden på legala förhållanden, miljömässig hänsyn, media, huvudmannens krav/resursbild, insatsorganisationens vertikala, horisontella och rumsliga differentiering samt formellt reglerade chefsbefogenheter.

Den redovisade inplaceringen av olika chefer kan självfallet diskuteras. Sannolikt kommer den till delar att variera mellan olika insatser. Den bör betraktas som en trolig, huvudsaklig positionsbestämning i avvaktan på empirisk forskning.

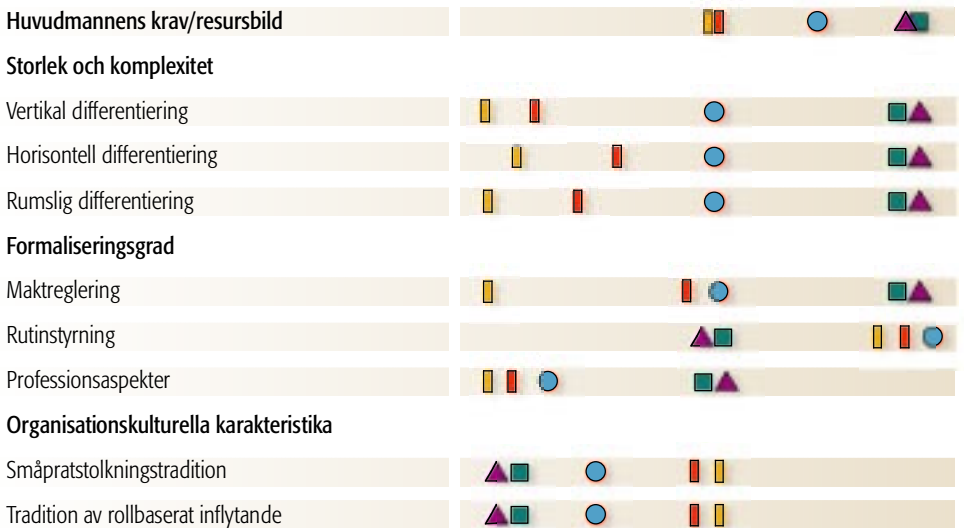
Betraktad på detta sätt kan preliminära tolkningar göras av vad de olika profilerna ställer för krav på ledarkarakteristika och hur ledarstilsprofiler för de tre olika profilerna skulle kunna gestalta sig. I nästa avsnitt görs ett sådant tolkningsförsök.

De skisserade chefsnivåerna och profilerna kan också "översättas" till Fredholms (2003) rangordning av insatsers komplexitetsomfång på följande sätt. Räddningsledare kan agera i samtliga sju komplexitetsomfångstyper. Räddningschefen blir involverad från och med den andra typen (ledning av insatser vid mer komplexa olyckssituationer och av flera enheter från samma organisation) eller den tredje typen (gemensam ledning av insatser vid komplexa olyckssituationer och av flera enheter från olika organisationer). Landshövdingar kan bli involverade från och med den femte typen (gemensam lokal och regional ledning av insatser vid komplexa olyckssituationer med uppenbara och direkta konsekvenser för människor i ett eller flera lokalsamhällen och/eller i en region). Statsråd och statssekreterare kan komma att agera vid insatser av nationell eller internationell karaktär.

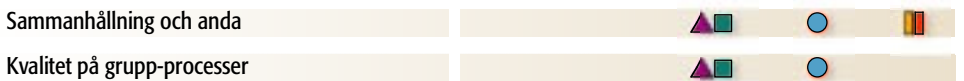
Omgivningen



Organisationen



Gruppen



- ▲ Nationell krisledningsnivå; statsråd, statssekreterare
- Regional krisledningsnivå; exempelvis landshövding
- Räddningschef
- Räddningsledare, större insats
- Räddningsledare, mindre insats

Figur 7. Hypotetiskt profilutfall för olika chefsnivåer vid insatsledning.

Skillnader mellan typfallen

En uppenbar skillnad mellan profilerna i figur 7 är de dynamiska stressorerernas (olyckornas) olika krav på akuta/taktiska beslut respektive på mer långsiktiga/strategiska beslut. Andra påtagliga skillnader är proportionen direkt – indirekt ledarskap liksom nödvändigheten av att grupp-processer fungerar väl.

Önskvärda kompetenser (se Ledarskapsmodellen, figur 1) för räddningsledare är hög fackkompetens, god social förmåga och god förmåga att hantera akut stress. Önskvärda grundläggande förutsättningar (se figur 1) innefattar bland annat god fysisk form och höga värden personlighetsmässigt på emotionell stabilitet och utåtriktning. Ledarstilmässigt torde alla faktorerna i dimensionen Utvecklande ledarskap vara önskvärda. Detsamma gäller den positiva sidan av faktorn Kontroll (vidta nödvändiga åtgärder).

Önskvärda kompetenser för statsråd/statssekreterare och landshövdingar är chefskompetens (såväl inom- som utomorganisations, se Larsson, 2003) och god stresshanteringsförmåga. Personlighetsmässigt torde höga värden på emotionell stabilitet och målmedvetenhet vara önskvärda. Ledarstilmässigt förefaller tre aspekter vara särskilt betydelsefulla. Det är faktorn Föredöme från dimensionen utvecklande ledarskap, liksom de två positiva delarna av det konventionella ledarskapet; Eftersträva överenskommelser och Vidta nödvändiga åtgärder. Räddningschefen hamnar ånyo mitt i mellan.

Jaques (1976) har formulerat en organisationsteori, enligt vilken olika nivåer i hierarkiska organisationer ställer kvalitativt olika krav på befattningshavarna. Från låg till hög nivå förändras arbetsuppgifterna från enklare till mer komplexa, från kortsiktiga till långsiktiga och från konkreta till abstrakta. Till fem sådana nivåer har Jaques knutit fem kvalitativt olika, successivt högre nivåer av kognitiv abstraktionsförmåga. Sistnämnda kan ses som en viktig del av intelligens och är relativt konstant över tid och mätbar (Andersson m. fl., 2003). Resonemanget innebär att personer som saknar denna kognitiva abstraktionsförmåga inte kommer att kunna utföra viktiga uppgifter knutna till höga chefspositioner på ett tillfredsställande sätt. Urval blir med andra ord betydelsefullt.

Likheter mellan typfallen

Även om profilerna i figur 7 skiljer sig åt i ett antal avseenden så har de också likheter. Vore det lugn vardag i stället för dynamiska stressorer som kräver insatser skulle bilden exempelvis bli annorlunda. De tydligaste exemplen på likheter inom domänen Ledarkarakteristika (se figur 1) är förmodligen önskvärdheten av personlighetsdimensionen emotionell stabilitet och av en god stresshanteringsförmåga. Ledarstilmässigt är faktorn Föredöme liksom delfaktorn Vidta nödvändiga åtgärder önskvärda inslag hos alla chefsnivåerna.

Omfattningen av indirekt ledarskap skiljer sig påtagligt mellan de fem utvalda chefspositionerna. Från begränsat för räddningsledare till mycket hög andel för statsråd och statsekreterare. En pågående studie av indirekt ledarskap visar dock preliminärt att framgångsrikt indirekt ledarskap innehåller betydande inslag av utvecklande ledarskapsbeteenden, skickligt förmedlade via ”länkar”

(till exempel handplockade mellanchefer) ut i organisationen (Larsson, Sjöberg & Vrbanjac & Björkman, 2005).

Sammanfattningsvis tycks de olika chefspositionerna skilja sig åt mest vad gäller krav på intelligens, förmåga att hantera akut stress samt fack- och chefskompetens. Ledarstilsmässigt överväger likheterna.

Slutord

Vid fortsatt utveckling av ledarskap i organisationer som verkar i akuta skeenden av olyckor är det angeläget att det också görs en historisk analys av de förhållanden som bidragit till framväxten av de organisationer vi har idag (räddningstjänst, polis, sjukvård etc.). I militära sammanhang påvisar, Danielsson (2002) och Lind (1993) att det är ordningens kultur, med rötter i 1600-talet, och den byråkratiska organisationsformen som fortfarande dominerar. Sannolikt är förhållandena likartade i berörda civila organisationer. Är denna organisationsform förenlig med den kravbild som olyckor med stort komplexitetsomfång i det moderna samhället ställer? Frågan är komplex och min gissning är att förändringar är nödvändiga. Det torde också vara uppenbart att utvecklande ledarskap inte är hela lösningen. Utvecklande ledarskap är bra, sannolikt mycket bra, men behöver kompletteras med åtgärder av politisk och organisatorisk karaktär.

Referenser

- Andersson, J., Carlstedt, L. & Widén, H. (2003). Ledarutveckling genom urval. I G. Larsson & K. Kallenberg (Red.) *Direkt ledarskap* (s. 278–285). Stockholm: Försvarsmakten.
- Avolio, B. J. (1999). *Full leadership development: Building the vital forces in organizations*. Thousand Oaks CA: SAGE Publications.
- Avolio, B. J. & Bass, B. M. (1991). *The full range of leadership development: Basic and advanced manuals*. Binghamton, NY: Bass, Avolio & Associates.
- Bass, B. M. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. New York: The Free Press.
- Bass, B. M. (1990). *Bass & Stogdill's handbook of leadership: Theory, research, and managerial applications*. Third Edition. New York: The Free Press.
- Bass, B. M. (1997). Does the transactional – transformational leadership paradigm transcend organizational and national boundaries? *American Psychologist*, 52, s. 130–139.
- Bass, B. M. (1998). *Transformational leadership: Industry, military, and educational impact*. London: Lawrence Erlbaum Associated, Publishers.
- Bass, B. M. (1999). Two decades of research and development in transformational leadership. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 8, s. 9–32.
- Bass, B. M., Avolio, B. J., Jung, D. J. & Berson, Y. (2003). Predicting unit performance by assessing transformational and transactional leadership. *Journal of Applied Psychology*, 88, s. 207–218.

- Danielsson, E. (2002). *Är delaktighet möjlig i en byråkrati?: En fallstudie inom Försvarsmakten av det arbete som föregick försvarsbeslut -96*. Umeå: Sociologiska institutionen, Umeå Universitet.
- Dvir, T., Eden, D., Avolio, B. & Shamir, B. (2002). Impact of transformational leadership on follower development and performance: A field experiment. *Academy of Management Journal*, 45, s. 735–744.
- Dyregrov, A. (1990). Hjelperes psykologiska reaksjoner under og efter katastrofer. *Tidskrift for Norsk Psykologforening*, 27, s. 255–265.
- Ekman, G. (2003). *Från prat till resultat: Om vardagens ledarskap*. Malmö: Liber AB.
- Ekman, R. & Arnetz, B. (Red.), (2002). *Stress: Molekylerna, individen, organisationen, samhället*. Stockholm: Liber AB.
- Fredholm, L. (2003). *Ledarskap i ledning av räddningsinsatser*. Karlstad: Räddningsverket, beställning/överenskommelse KD-14331-1-0.
- Hersey, P., Blanchard, K. H. & Johnson, D. E. (1969/2001). *Management of organizational behaviour: Leading human resources. Eight Edition*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Howell, J. M. & Avolio, B. J. (1993). Transformational leadership, transactional leadership, locus of control, and support for innovation: Key predictors of consolidated business-unit performance. *Journal of Applied Psychology*, 78, s. 891–902.
- Jacobs, T. O. & Jaques, E. (1991). Executive Leadership. I R. Gal & A. D. Mangelsdorff (Red.) *Handbook of military psychology* (s. 431-477). New York: John Wiley & Sons.
- Jaques, E. (1976). *A general theory of bureaucracy*. London: Heineman.
- Klein, R. L., Bigley, G. A. & Roberts, K. H. (1995). Organizational culture in high reliability organizations: An extension. *Human Relations*, 48, 771–793.
- La Porte, T. R. (1996). High reliability organizations: Unlikely, demanding and at risk. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 4, s. 60–71.
- Larsson, G. (2003). Ledarskapsteori. I G. Larsson & K. Kallenberg (Red.) *Direkt ledarskap* (s. 28–53). Stockholm: Försvarsmakten.
- Larsson, G., Carlstedt, L., Andersson, J., Andersson, L., Danielsson, E., Johansson, A., Johansson, E., Michel, P-O. & Robertson, I. (2003). A comprehensive system for leader evaluation and development. *Leadership & Organization Development Journal*, 24, s. 16–25.
- Larsson, G., Carlstedt, L., Johansson, E. & Andersson, L. (2001a). *Analysis of leadership dimensions: Combining transformational and functionalistic approaches*. (LI serie F:14). Karlstad: Försvarshögskolan.
- Larsson, G. & Hayward, B. (1990). Appraisal and coping processes immediately before ejection: A study of Australian and Swedish pilots. *Military Psychology*, 2, s. 37–44.
- Larsson, G., Johansson, A., Jansson, T. & Grönlund, G. (1999). Ledarskap under akut stress: En kvalitativ svens-norsk intervjustudie. I G. Larsson (Red.) *Ledarskap under stress* (s. 13–33). Karlstad: Försvarshögskolan, Ledarskapsinstitutionen ACTA D3.

- Larsson, G., Johansson, A., Jansson, T. & Grönlund, G. (2001b). Leadership under servere stress: A grounded theory study. I R. Lester & A. G. Morton (Red.) *Concepts for Air Force leadership* (s. 441–447). Maxwell, AL: Air University.
- Larsson, G. & Kallenberg, K. (Red.), (2003) *Direkt ledarskap*. Stockholm: Försvarsmakten.
- Larsson, G., Kempe, C. & Starrin, B. (1988). Appraisal and coping processes in acute, time-limited stressful situations: A study of police officers. *European Journal of Personality*, 2, s. 259–276.
- Larsson, G. & Setterlind, S. (1994/2002). *Om konsten att hantera sitt liv: Handbok i stresshantering*. Stockholm/Lund: Vårdförbundet/Studentlitteratur.
- Larsson, G., Sjöberg, M., Vrbanjac, A., & Björkman, T. (2005). Indirect leadership: A qualitative study on how to do it. *Leadership & Organization Development Journal*, 26, 215–227.
- Lazarus, R. S. (1966). *Psychological stress and the coping process*. New York: McGraw-Hill.
- Lazarus, R. S. (1991). *Emotion and adaption*. New York: Oxford University Press.
- Lazarus, R. S. (1999). *Stress and emotion: A new synthesis*. London: Free Association Books.
- Lazarus, R. S. & Folkman, S. (1984). *Stress, appraisal, and coping*. New York: Springer.
- Lind, W. S. (1993). The theory and practice of maneuver warfare. I R. D. Hooker (Red.) *Maneuver warfare: An anthology* (s. 3–18). Novato, CA: Presidio Press.
- Lindström, B., & Lundin, T. (1982). Yrkesmässig exponering för katastrof. *Nordisk Psykiatrisk Tidskrift (Suppl. 6)*, 36, s. 7–41.
- Perrow, C. (1984). *Normal accidents: Living with high risk technologies*. New York: Basic Books.
- Rijpma, J. A. (1997). Complexity, tight-coupling and reliability: Connecting normal accidents theory and high reliability theory. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5, s. 15–23.
- Robbins, S. P. (1990). *Organization theory: Structure, design and applications. Third Edition*. Engelwood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.
- Roberts, K. H. (1989). New challenges in organizational research: High reliability organizations. *Industrial Crisis Quarterly*, 3, s. 111–125.
- Roberts, K. H. (1990). Some characteristics of one type of high reliability organization. *Organization Science*, 1, s. 160–176.
- Shalit, B. (1983). *Konfliktens och stridens psykologi*. Malmö: Liber Förlag.
- Wallenius, C. (2001). *Human adaptation to danger*. Lund: Lund University, Department of Psychology, The Work Science Division.
- Weisaeth, L. (1989). A study of behavioral responses to an industrial disaster. *Acta Psychiatrica Scandinavia (Suppl. 355)*, 80, s. 13–24.
- Währborg, P. (2002). *Stress och den nya ohälsan*. Stockholm: Natur och Kultur.

Per Johansson

6. Legala grunder för räddnings- insatser



Per Johansson är forskningsledare vid Totalförsvarets forskningsinstitut och har varit verksam i studier och utredningar inom området ledning sedan början av 1990-talet. Förutom att han har lett och deltagit i studier av Försvarsmaktens ledningsfunktioner, har han arbetat med utveckling av ledningsfunktioner inom polisen, räddningstjänsten, hälso- och sjukvården och Regeringskansliet. Han har bl.a. deltagit i framtagningen av Räddningsverkets publikation *Grunder för ledning* och författat Räddningsverkets kompendium *Effektiv insatsledning*.

I denna artikel redogörs för bestämmelser som främst berör själva ledningen av en räddningsinsats. Framställningen är inriktad mot kommunal räddningstjänst. I flera fall görs hänvisningar till tidigare bestämmelser och kommentarer kring dessa. Detta har gjorts för att öka förståelsen för den aktuella bestämmelsen och även visa att de bestämmelser som reglerar en räddningsledares agerande i flera fall har vuxit fram under en längre tid. Många regler i nu gällande författningar har ”ärvt” från tidigare författningar.

Jag har här försökt beskriva olika överväganden som ligger bakom tillkomsten av olika bestämmelser och i vissa fall hur olika alternativa lösningar har sett ut. Det bör dock noteras att det inte är möjligt att ge exakta och entydiga svar på hur bestämmelser ska tillämpas i olika situationer. Det är alltid upp till räddningsledaren i den konkreta situationen att väga olika intressen mot varandra och jämföra lagstiftarens intentioner med den aktuella situationen. Jag anser att en god förståelse för regelverkets uppbyggnad underlättar sådana överväganden.

För att få ett säkrare samhälle krävs att samhällets aktörer arbetar gemensamt och mot samma mål. En räddningsinsats är inte en isolerad företeelse i samhället, utan något som sker i nära samverkan och i vissa fall i direkt samarbete med olika organ och samhällsfunktioner. Räddningstjänsten är splittrad på olika organ och man har inte kunnat finna förutsättningar för att samla olika grenar av räddningstjänsten hos en huvudman eller färre organ. Detta förstärker behovet av samordning i räddningstjänsten.

Enligt 1 kap. 6 § lagen om skydd mot olyckor ska kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för verksamhet enligt den lagen samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs. En motsvarande bestämmelse fanns i 1986 års räddningstjänstlag, men däremot inte i tidigare brandlagar. Man har sett detta samarbete som en förutsättning för att verksamheten ska kunna vara *effektiv*. I förarbetena till 1986 års räddningstjänstlag och lagen om skydd mot olyckor framhålls att samordning av verksamheten ska ske såväl administrativt och i planering och förberedelser som *operativt* (egen kursivering) (prop. 1985/86:170, s. 64 f. respektive prop. 202/03:119, s. 103).

Redan i tidigare regeringsform fanns allmänna bestämmelser om att myndigheterna skulle ”räcka varandra handen” (47 § 1809 års regeringsform). I 1986 års förvaltningslag återinfördes en bestämmelse om samverkan mellan myndigheter. I 6 § förvaltningslagen skriver man att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Vi bör observera att

bestämmelsen i förvaltningslagen gäller även för myndigheternas ”fältarbete”. I specialmotiveringarna skrev man om den aktuella bestämmelsen att:

Den gäller inte bara vid ärendehantering utan i princip all verksamhet hos förvaltningsmyndigheterna och i domstolarnas förvaltningsverksamhet. Den tar alltså sikte också på *fältarbete* (egen kursivering) o.d. inom ramen för myndigheternas faktiska handlande. (Prop. 1985/86:80, s. 23)

Räddningsledaren har en roll inte bara gentemot den egna räddningstjänstens befäl och personal, utan även gentemot exempelvis andra myndigheter och samhällsfunktioner. En räddningsinsats berör drabbade personer, men även personer i vilkas rätt räddningsledaren kan behöva ingripa och personer som anmodas att delta i räddningsinsatsen.

En kommun kan använda den kommunala räddningstjänstorganisationen även i situationer där det inte formellt genomförs en räddningsinsats. Sådana situationer kan vara exempelvis s.k. extraordinära händelser i kommuner och landsting, där viktiga samhällsfunktioner som kommuner och landsting ansvarar för hotas på ett omfattande sätt, utan att räddningsinsatser krävs. Befäl inom räddningstjänsten kan då vara arbetsledare gentemot egen personal såsom befäl och chefer i andra kommunala organ. Men det är viktigt att framhålla att någon roll som räddningsledare med de olika maktbefogenheter som han eller hon har vid en räddningsinsats, då inte finns.

En händelse kan samtidigt vara en extraordinär händelse i en kommun eller i ett landsting och en händelse som kräver en eller flera räddningsinsatser. En större skogsbrand, som hotar bebyggelse eller liknande och som kräver insatser utöver räddningstjänsten är ett exempel. Men det behöver inte vara en koppling mellan extraordinära situationer och räddningsinsatser. Normalt är inte enstaka bränder tänkta att omfattas av bestämmelserna om extraordinära situationer i kommuner och landsting. På liknande sätt kan exempelvis hot mot sjukvårdsverksamheten, energiförsörjningen, vatten- och avloppsnätet eller vägnätet vara en extraordinär situation, utan att för den skull utgöra räddningstjänst.

Samhället kan också utsättas för en svår påfrestning. En svår påfrestning är inte en enskild händelse i sig, exempelvis en olycka, ett sabotage osv., utan är ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Samhällsfunktionerna räddningstjänst, polis och hälso- och sjukvård utgör grundläggande verksamheter för att minska konsekvenserna för samhället om en svår påfrestning skulle inträffa.

Allmänt om ledning av räddningsinsatser

I förarbetena till såväl gällande som tidigare lagstiftning inom räddningstjänstområdet, kan vi spåra några viktiga utgångspunkter som har kommit att vara bestämmande för hur ledningen vid räddningsinsatser ska vara organiserad.

När 1986 års räddningstjänstlag skrevs, var ett av syftena att skapa en effektiv räddningstjänst. Vi kan se att man i förarbetena till den nämnda lagen skriver:

För att en räddningsinsats skall bli effektiv fordras en enkel och fast ledningsorganisation. Vid en olyckshändelse eller då det föreligger överhängande fara därför (för en olyckshändelse – min kommentar) får ingen dyrbar tid gå åt till att bestämma vem eller vilka som skall leda räddningsinsatsen. Detta måste vara klart på förhand. (Prop. 1985/86:170, s. 43)

En viktig utgångspunkt är således att det redan på förhand är klart vem som ska leda en presumtiv räddningsinsats.

Även säkerställande av ett snabbt ingripande ligger i ovanstående citat ur förarbetena. Det finns också nämnt i förarbetena när det gäller lagbestämmelsen om räddningsledares ingrepp i annans rätt (SOU 1971:50, s. 180). Man skriver där att syftet med den speciella lagregleringen får antas i första hand vara att säkerställa ett snabbt ingripande. Vederbörande ska inte behöva tveka om sina befogenheter med därav följande tidsutdräkt.

Räddningsledaren har ur ett samhällsperspektiv och i relationen till andra aktörer getts en stark ställning och detta har ansetts vara ett sätt att uppnå en effektiv räddningstjänst.

Man kan konstatera att i ledningen av en räddningsinsats ingår flera olika roller och moment. Exempelvis talade man i förarbetena till 1974 års brandlag om ett teknisk-taktiskt moment och ett organisatoriskt moment (SOU 1971:50, s. 93). Man konstaterar att ju mer omfattande olyckan är och ju fler olika organ som deltar i räddningsarbetet, desto större betydelse får det organisatoriska momentet i ledningen.

För den organisatoriska ledningen behövs organisationsförmåga, överblick och tillgång till sambandsmedel liksom vissa maktbefogenheter. Man anför att det inte är givet att de skilda krav som bör ställas på ledningen alltid finns eller kan förenas hos ett enda organ eller en enda person.

Man konstaterar dock att även om de berörda cheferna är ense om räddningsarbetets utförande, kan behov av enhetlig ledning föreligga och att det måste kunna bestämmas vem som i ett visst fall har ledningen och ansvaret. Sådana åtgärder som exempelvis ingripande i annans rätt, bör ankomma på en offentlig myndighet, som är angiven på förhand och vars befogenheter och ansvar är klart bestämda. Man skulle även kunna tänka sig att exempelvis räddningsledarens rätt till ingrepp i annans rätt spreds till andra befattningshavare i systemet. Mot bakgrund av att en enkel och fast ledningsorganisation fordras, har sådana alternativ avstyrkts av lagstiftaren (prop. 2002/03:119, s. 78).

Förhållandet mellan räddningschef och räddningsledare

Enligt 3 kap. 16 § lagen om skydd mot olyckor är räddningschefen räddningsledare men får utse någon annan som uppfyller de behörighetskrav som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att vara räddningsledare.

Förhållandet mellan räddningschef och en räddningsledare som han eller hon har utsett diskuteras inte direkt i förarbetena till 1986 års räddningstjänstlag, men däremot i förarbetena till den nu gällande lagen om skydd mot olyckor



Räddningschef, räddningsledare – olika insatser.

(prop. 2002/03:119, s. 79). Vi ska här se vad som har sagts i detta förarbete. Man bör observera att även om räddningschefen har utsett en annan person att vara räddningsledare, behåller räddningschefen det övergripande ansvaret för verksamheten. Den utsedde räddningsledaren måste rätta sig efter de instruktioner och anvisningar som räddningschefen ger.

Om räddningsledaren inte rättar sig efter givna instruktioner kan uppdraget återkallas. Pågår flera räddningsinsatser samtidigt har räddningschefen det övergripande ansvaret för alla insatserna. Räddningschefen måste då bl.a. besluta om en ändamålsenlig fördelning av resurserna. Det är viktigt att notera att räddningschefen enligt ovanstående har det övergripande ansvaret såväl när en som flera insatser pågår.

Tjänsteplikten

I 6 kap. 1 § 1–2 st. lagen om skydd mot olyckor föreskrivs att:

När det behövs, är var och en som under kalenderåret fyller lägst arton och högst sextiofem år skyldig att medverka i räddningstjänst, i den mån hans eller hennes kunskaper, hälsa och kroppskrafter tillåter det. Tjänsteplikten fullgörs på anmodan av räddningsledaren.

Denna skyldighet har länge funnits i lagstiftningen kring brandförsvaret och sedan räddningstjänsten. Redan i bestämmelserna rörande släckning av skogseld i byggningsbalken i 1734 års lag fanns bestämmelser om medborgerlig plikt att delta i släckning av skogseld (se exempelvis prop. 1914:123, s. 18).

I och med införandet av 1944 års brandlag kom tjänsteplikten att omfatta även kvinnor. Ett skäl till detta var att de dåvarande inkallelserna till militär beredskapstjänst hade medfört en stark minskning av antalet släckningsskyldiga i hemorten (prop. 1944:265, s. 65).

Tidigare fanns separata bestämmelser för tjänsteplikt vid olika typer av räddningstjänst. I och med införandet av 1986 års räddningstjänstlag skapades en gemensam bestämmelse för medborgerlig tjänsteplikt vid alla olika typer av räddningstjänst.

När vi tittar på de tidigare separata bestämmelserna för tjänsteplikten vid olika typer av räddningstjänst, ser vi att det instrument som tjänsteplikten utgör var avsett att användas mycket restriktivt. I förarbetena till 1974 års brandlag betecknade man tjänsteplikten vid atomolyckor respektive omfattande räddningsinsatser, där länsstyrelsen hade övertagit ledningen, som en ”nödfallsåtgärd när personalläget i ett prekärt läge ej kan tillgodoses på annat sätt”. Man skrev i förarbetena till 1974 års brandlag att:

Det kan självfallet ifrågasättas om inte för tjänsteplikt vid brand bör krävas samma förutsättningar som för tjänsteplikt vid andra nödlägen. Ett särskilt skäl för att behålla den nuvarande tjänsteplikten för släckning av brand är emellertid att tjänsteplikten inte kan undvaras med hänsyn till behovet av släckmanskap vid bränder i de fall då behovet inte kan täckas med hjälp av frivilliga. (SOU 1971:50, s. 188)

I den efterföljande propositionen skrev man att:

... även om omständigheterna inte är sådana att länsstyrelsen bör överta ledningen, kan det särskilt vid skogsbränder inträffa att behovet av släckmanskap inte kan täckas med hjälp av militär personal och frivilliga.
(Prop. 1973:185, s. 171)

Samtidigt som en sådan restriktivitet inte framgår explicit av nu gällande bestämmelse om tjänsteplikt, finns det egentligen inte några uttalanden som skulle peka på en uppluckring av denna restriktiva hållning till tjänsteplikten. Vi torde därför även nu kunna se tjänsteplikten som ett instrument som räddningsledaren använder enbart när behovet av släckmanskap eller annat räddningsmanskap inte tillräckligt snabbt kan tillgodoses på något annat sätt.

Tjänsteplikten vid släckning av brand omfattade i tidigare föreskrifter de som under kalenderåret fyllde lägst 16 och högst 65 år. Enligt 5 kap. 2 § 1 st. arbetsmiljölagen får en minderårig inte som arbetstagare eller på annat sätt anlitas till eller utföra arbete före det kalenderår under vilket den minderårige fyller sexton år. Den nedre åldersgränsen för tjänsteplikt vid kärnkraftsolyckor var 18 år. Enligt 16 § strålskyddslagen får den som är under 18 år inte sysselsättas i verksamhet som är förenad med joniserande strålning. I och med införandet av den gemensamma bestämmelsen om tjänsteplikt sattes den nedre åldersgränsen till 18 år. Denna bestämning av den nedre åldersgränsen skedde med tanke på att det kan vara fråga om utsläpp av radioaktiva ämnen eller annat farligt gods (SOU 1983:77, s. 550).

För tjänsteplikten vid släckning av bränder fanns en begränsning till den som "vistas i orten". För tjänsteplikt vid räddningstjänst som länsstyrelsen leder var området i princip begränsat till berört län. Vid införandet av den gemensamma bestämmelsen om tjänsteplikt togs inte någon "lokalrestriktion" med.

Vid förarbetena till 1986 års räddningstjänstlag ansåg man att det bör vara just räddningsledaren, och inte exempelvis länsstyrelsen, som anmodar om tjänsteplikt för att bestämmelsen ska kunna tillämpas så smidigt som möjligt och en räddningsinsats ska ha förutsättningar att genomföras effektivt (SOU 1983:77, s. 550 och prop. 1985/86:170, s. 53).

Vilka sysslor kan då den tjänstgöringsskyldige åläggas? I förarbetena till tidigare brandlagar nämns inte bara själva släckningsarbetet, utan också sådana sysslor som bevakning, telefonpassning, budgång (SOU 1971:50, s. 185), vägvisning och förplägnadstjänst (prop. 1944:265, s. 65).

Tidigare när sjuktransporter i terräng i anslutning till en räddningsinsats var att betrakta som räddningstjänst, kunde tjänstepliktsregeln användas för att täcka behovet av personal för detta. I och med att bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen får anses inrymma alla typer av sjuktransporter (se avsnittet "Hälso- och sjukvården" s. 178) kan formellt inte bestämmelsen längre användas på detta sätt.

Den som har fattat beslut om fullgörande av tjänsteplikt ska enligt 6 kap. 6 § lagen om skydd mot olyckor redovisa beslutet i skriftlig form. Vidare gäller enligt nämnda lagparagraf att det ska framgå när och av vem beslutet har fattats samt

skälen för beslutet och vem det avser. Om den skriftliga redovisningen skrev man i förarbetena till lagen att:

För att undvika oklarheter skall ett sådant beslut redovisas i skriftlig form. Kravet på redovisning i skriftlig form är vidare ägnat att bidra till att en noggrann bedömning görs av att de enligt lagen nödvändiga förutsättningarna för beslutet är uppfyllda. (Prop. 2002/03:119, s. 120)

Ett beslut om fullgörande av tjänsteplikt får enligt 10 kap. 5 § lagen om skydd mot olyckor överklagas hos länsstyrelsen. Samtidigt bör man beakta att enligt 10 kap. 4 § nämnda lag gäller beslutet även om det överklagas. Dessa bestämmelser fanns även i 1986 års räddningstjänstlag. På förslag av lagrådet togs bestämmelsen om att beslutet gäller även om det överklagas in i 1986 års räddningstjänstlag, för att inte effektiviteten i räddningsinsatserna ska äventyras (prop. 1985/86:170, s. 95).

Enligt 10 kap. 3 § 5 p. lagen om skydd mot olyckor ska den som uppsåtligen eller av oaktsamhet, utan att ha giltigt skäl, låter bli att fullgöra den tjänsteplikt som han eller hon är skyldig att fullgöra dömas till böter.

Ingrepp i annans rätt

En räddningsledare har rätt att göra vissa ingrepp i annans rätt. Enligt 6 kap. 2 § lagen om skydd mot olyckor gäller att räddningsledaren får göra ingrepp i annans rätt om fara för liv, hälsa eller egendom eller skada i miljön inte lämpligen kan hindras på något annat sätt. Ingreppet måste vara försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som vållas genom ingreppet och omständigheterna i övrigt.

I lagen ges ett antal exempel på ingrepp i annans rätt, nämligen att:

- bereda sig och medverkande personal tillträde till annans fastighet
- avspärra eller utrymma områden
- använda, föra bort eller förstöra egendom.

Exempel på konkreta åtgärder som nämns i tidigare författningar (12 § 1962 års brandlag) respektive förarbeten (SOU 1971:50, s. 182 och prop. 1973:185, s. 163) är att:

- nyttja arbetsmaskiner, redskap, telefon eller fordon
- nyttja brunn eller vattenledning
- fälla träd
- riva eller undanskaffa byggnad, upplag eller annan egendom
- utnyttja båtar
- ianspråkta virke och dylikt för spontning och stöttning
- utföra grävnings- och schaktningsarbeten
- forsla bort grus, sand och jord.

Någon form av rättslig reglering av brandbefäls rätt till ingripande och förfogande kan vi spåra långt tillbaka i lagstiftningen. Exempelvis föreskrevs i 13 §

1 p.1874 års brandstadga att [med modern stavning]: ”Vid eldsvåda äger brandchefen för hämmande av eldens spridning låta, utan hinder av vägran, nedriva byggnad, stängsel eller dylikt...” I 2 p. anförd lagparagraf föreskrevs vidare att ”vatten för eldsläckningen må hämtas från enskilda tillhöriga brunnar eller andra vattensamlingar, när brandchefen eller någon annan av brandbefälet giver befallning härom”.

I 24 kap. brottsbalken finns bestämmelser om allmänna grunder för straffrättslig ansvarsfrihet. Där föreskrivs i 4 § att en gärning som någon begår i nöd utgör brott endast om den med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt är oförsvarlig. Nöd föreligger när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse.

Bestämmelsen om räddningsledares ingrepp i annans rätt kan ses som ett specialfall av den allmänna nödrättsprincipen (SOU 1971:50, s. 179). Ett alternativ till dagens reglering av räddningsledares befogenheter skulle ha varit att hänvisa till denna nödrättsbestämmelse. Man bör då notera att brottsbalkens nödrättsbestämmelser inte ger olika befogenheter åt samhällsorgan och enskilda.

Några syften med den aktuella bestämmelsen nämns i förarbetena till 1974 års brandlag (SOU 1971:50, s. 180). Ett syfte med lagreglering av ingrepp i annans rätt får antas vara att säkerställa ett snabbt ingripande. Vederbörande ska inte behöva tveka om sina befogenheter med därav följande tidsutdräkt. Ett annat syfte är att öka räddningstjänstens effektivitet också på det sättet att befälhavarens [räddningsledarens i modern terminologi] auktoritet ökar gentemot personer som utsätts för ingrepp. Särskilt gäller detta om det är fråga om personer som inte själva berörs av branden eller den hotande eller inträffade händelsen.

Nuvarande bestämmelse har även ansetts motiverad med hänsyn till önskemålet att medge räddningstjänstens befogenhet att ingripa i annans rätt i något vidare mån än vad som följer av den allmänna nödrättsbestämmelsen. Detta har tillgodosetts dels genom att det föreskrivs positivt att sådant ingrepp är tillåtet och således inte bara att det är straffritt, dels genom att det inte uttryckligen krävs att ingreppet ska göras i ”nöd” (prop. 1983/84:111, s. 132 respektive prop. 1973:185, s. 164).

Regleringen av räddningsledares rätt till ingrepp i annans rätt är således inte bara ett uttryck för en positiv reglering, utan också tillskapandet av ett större handlingsutrymme än vad enbart bestämmelserna om nödrätt ger.

Två villkor för att bestämmelsen ska kunna tillämpas är:

- dels att fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön inte lämpligen kan hindras på något annat sätt,
- dels att ingreppet framstår som försvarligt vid en intresseavvägning mellan värdet av det som hotas och den skada som åsamkas annan genom ingreppet.

De båda villkorens innebörd har diskuterats i förarbetena till 1974 års brandlag (SOU 1971:50, s. 181 f). Låt oss titta på det första villkoret. För att ett ingrepp ska få göras kan det inte krävas att det framstår som omöjligt att avvärja faran på

annat sätt. Man har här skrivit att ”Ingreppet bör få göras om det annars skulle kräva oproportionerliga ansträngningar eller uppoffringar att avvärja faran”. Låt oss sedan titta på att ingreppet ska framstå som försvarligt. Man bör här beakta, å ena sidan, värdet av vad som hotas genom den händelse som föranlett räddningsingripandet och risken för att detta värde helt eller delvis går till spillo om inte ingreppet görs, å andra sidan, den skada som åsamkas genom ingreppet. Man skriver här vidare i anförda förarbeten att det alltid måste krävas att det intresse som är hotat och till vars skydd ingreppet företas är av avsevärt större betydelse än det intresse som uppoffras genom ingreppet.

Slutligen bör vi också fråga oss om bestämmelsen är ortsbunden – om det alltså finns någon begränsning vid exempelvis tvångsrekvisition av särskild materiel som inte finns i orten. Man har där i tidigare utredningar (SOU 1971:50, s. 181) sagt att någon ortsbundenhet inte bör övervägas.

Polismyndighet ska enligt 6 kap. 3 § lagen om skydd mot olyckor lämna den hjälp som behövs vid ingreppet enligt ovanstående regel. I tidigare lagstiftning användes formuleringen att polismyndigheten skulle lämna det biträde som behövdes. Att man övergått till att skriva att polisen ska lämna den hjälp som behövs beror inte på några förändrade relationer mellan räddningsledare och polismyndighet, utan en modernisering av språket (SB PM 2004:1, s. 8).

Precis som för beslut om fullgörande av tjänsteplikt gäller för beslut om ingrepp i annans rätt att det:

- ska redovisas i skriftlig form
- får överklagas
- gäller även om det överklagas.

Skälen till att ta in en bestämmelse om att beslutet gäller även om det överklagas var de samma som för motsvarande bestämmelse för beslut om fullgörande av tjänsteplikt (se slutet av avsnittet ”Tjänsteplikten” s. 163).

Dessutom gäller enligt 10 kap. 3 § p. 6 lagen om skydd mot olyckor att den som uppsåtligen hindrar eller försöker hindra en åtgärd som beslutats enligt bestämmelserna om ingrepp i annans rätt eller annars utan giltig ursäkt åsidosätter en sådan åtgärd, ska dömas till böter. En sanktion för den som hindrar eller försöker hindra ingrepp i annans rätt fanns redan i tidigare brandlagar.

Statliga myndigheters och kommuners deltagande i räddningsinsatser

Statliga myndigheter och kommuner är enligt 6 kap. 7 § lagen om skydd mot olyckor skyldiga att på anmodan av räddningsledaren delta med personal och egendom i en räddningsinsats. Dock gäller en sådan skyldighet endast om myndigheten eller kommunen har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet. Bestämmelsen gäller för deltagande vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen.

Denna bestämmelse infördes genom 1986 års räddningstjänstlag. Den har inte någon motsvarighet i tidigare brandlagar eller i annan lagstiftning med

anknytning till räddningstjänsten. Man bör dock notera att en rättslig regel om s.k. släckningshjälp mellan kommunerna infördes i och med 1944 års brandlag. Enligt 9 § 1944 års brandlag gällde att:

Efter framställning av brandchef i kommun, där brand tagit eller hotar att taga större omfattning, är annan kommun pliktig lämna släckningshjälp i den utsträckning brandchefen i den kommunen prövar möjlig utan att skälig hänsyn till dess egen säkerhet åsidosättes.

Denna bestämmelse fördes sedan vidare till 1962 års brandlag och i något modifierad form till 1974 års brandlag.

Avsikten med den nuvarande paragrafen om deltagande i räddningsinsatser, var att göra det möjligt att använda räddningsresurserna på ett effektivare sätt. Många statliga och kommunala myndigheter som inte ansvarar för räddningstjänst eller sanering efter radioaktiva ämnen har betydelsefulla resurser som de använder i sin verksamhet och som kan vara betydelsefulla vid en räddningsinsats eller vid sanering. Paragrafen gör det möjligt att ta dessa resurser i anspråk. (Prop. 1985/86:170, s. 81 f. och prop. 2002/03:119, s. 120)

Skyldigheten att delta i ett ingripande med personal och egendom gäller inte om ett deltagande allvarligt hindrar myndighetens vanliga verksamhet. I förarbetena inför 1986 års räddningstjänstlag skrev departementschefen att:

Ett ianspråktagande av andra myndigheters resurser kan givetvis inte ske utan begränsningar. Enligt min mening bör det inte fordras att myndigheten deltar i räddningsinsatsen om ett deltagande allvarligt hindrar den vanliga verksamheten. Det får bli myndighetens sak att avgöra när så är fallet. (Prop. 1985/86:170, s. 45)

Vi bör således notera att det är respektive myndighet och inte räddningsledaren som avgör om ett deltagande i räddningstjänst allvarligt hindrar den vanliga verksamheten. Samtidigt bör vi också notera vad man skrev i Räddningstjänstkommitténs betänkande inför 1986 års räddningstjänstlag:

När en räddningsledare begär hjälp från olika statliga eller kommunala myndigheter och organ skall hjälp inte kunna vägras med mindre än att den egna verksamheten *oundgängligen* (egen kursivering) hindrar det. Frågan om hjälp skall ges eller inte skall inte vara beroende av om eller på vilket sätt ersättning skall utgå för räddningsinsatsen. (SOU 1983:77, s. 547)

Kan vi finna några generella kriterier för när en myndighet kan vägra deltagande i en räddningsinsats? Vi kan här titta på vad man skriver om detta i förarbetena till lagen om skydd mot olyckor:

Skyldigheten att delta i ett ingripande med personal och egendom gäller dock inte om ett deltagande allvarligt hindrar myndighetens vanliga verksamhet. Det är inte möjligt att i en allmän regel närmare precisera detta. Det får bli en avvägning i det enskilda fallet mellan en statlig myndighets eller kommuns behov av resurser för den egna verksamheten och möjligheten att bidra med resurser vid räddningsinsatsen eller vid saneringen. (Prop. 2002/03:119, s. 120 f.)

Vi kan således inte sätta upp några allmänna kriterier för hur en myndighet ska agera på räddningsledarens anmodan om deltagande i en specifik situation.

Kan då en chef vid en statlig myndighet eller kommun som anmodas delta göra taktiska överväganden huruvida räddningsinsatsen är av sådan omfattning, att ett deltagande verkligen krävs, eller om avståndet till skadeplatsen är alltför långt för att hjälp kan hinna anlända inom rimlig tid etc.? Inför införandet av den tidigare bestämmelsen om släckningshjälp uttalades att sådana bedömanden bör tillkomma brandchefen i den kommun, där branden pågår (SOU 1942:10, s. 84). Vi kan där se att man vidare skrev att:

Skulle den hjälpande brandchefen hava rätt att bedöma lämpligheten att sända hjälp ur andra synpunkter än frågan, vad den egna säkerheten kan medgiva, funnes risk att förfarandet bleve för omständligt, vilket kunde medföra, att syftet med den ömsesidiga hjälpen icke vunnes (a. st. och även i prop. 1944:265 s. 63).

Vi bör slutligen också observera att det är myndigheten respektive kommunen som deltar. Den personal som myndigheten eller kommunen deltar med är alltså inte ”utlyft” från sin ”hemmaorganisation”, utan arbetar fortfarande i sin egen statliga myndighets eller kommuns organisation.

Det är också viktigt att observera att räddningsledarens rätt att anmoda om deltagande i räddningsinsats inte gäller gentemot företag. Det finns däremot inget som hindrar att räddningstjänsten på en civilrättslig basis ingår ett avtal med ett företag vars resurser man behöver i räddningsinsatsen. Dessutom kan räddningsledaren använda sin befogenhet att göra ingrepp i annans rätt respektive att anmoda om fullgörande av tjänsteplikt.

Det finns inte heller någon formellt rättslig grund för en räddningsledare att anmoda om deltagande i exempelvis hälso- och sjukvård i anslutning till räddningsinsatsen.

Regional ledning av kommunal räddningstjänst

I 4 kap. 10 § lagen om skydd mot olyckor föreskrivs i fråga om omfattande räddningsinsatser att regeringen får föreskriva eller i ett särskilt fall besluta att en länsstyrelse eller annan statlig myndighet får ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner. Regeringen har utnyttjat det bemyndigandet och i 4 kap. 33 § förordningen om skydd mot olyckor föreskrivit att när omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst fordras, *får* länsstyrelsen ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av insatserna.

Om vi studerar förarbetena till 1974 års brandlag (SOU 1971:50, s. 77) respektive förarbetena till 1986 års räddningstjänstlag (SOU 1983:77, s. 278) kan vi konstatera att omfattande räddningsinsatser krävs när en eller flera av nedanstående kriterier är aktuella:

- Olyckshändelsen medför eller hotar att medföra betydande skador till person eller egendom.
- Lokala eller närbelägna räddningsresurser är inte tillräckliga.

- Flera viktiga samhällsfunktioner berörs direkt och samhället måste därför inrikta en betydande del av sina resurser på räddningsarbetet.
- Räddningsarbetet kräver omfattande ingrepp i annans rätt.
- Räddningsarbetet fordrar beslut av ekonomisk betydelse för såväl den enskilde som för samhället.
- Ett samarbete i räddningsarbetet är nödvändigt över länsgränsen – i vissa fall över riksgränsen.
- Samverkan i stor skala är nödvändig mellan olika räddningstjänstformer eller mellan räddningstjänsten och annan verksamhet i samhället.

Man bör observera att övertagandet gäller hela ansvaret för räddningstjänsten inom en eller flera kommuner och inte enbart den aktuella räddningsinsatsen. Detta kommenterades i bl.a. förarbetena till 1986 års räddningstjänstlag. Departementschefen anförde där:

Vid omfattande räddningsinsatser där olika räddningskårer deltar – kanske tillsammans med någon myndighet som svarar för statlig räddningstjänst – kan det uppstå behov av ett ledningsorgan på högre nivå. I sådana situationer är det också viktigt att räddningsresurserna disponeras på ett lämpligt sätt med hänsyn till beredskapen mot nya olyckshändelser. Om det inträffar nya olyckshändelser fordras också ett ledningsorgan som har tillräcklig överblick för att ur ett större perspektiv kunna göra lämpliga avvägningar i fråga om de nya räddningsinsatser som krävs. Enligt min mening räcker det alltså inte med att det finns regler om ett ledningsorgan på högre nivå som skall kunna ta över ledningen av vissa större insatser. Det organ som på detta sätt kan disponera över räddningsresurserna inom ett stort område måste också kunna ta över ansvaret för räddningstjänsten inom området. (Prop. 1985/86:170, s. 44)

I tidigare föreskrifter fanns en bestämmelse om att när omfattande räddningsinsatser fordrades i kommunal räddningstjänst, skulle länsstyrelsen ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berördes av insatserna (1974 års brandlag och 1986 års räddningstjänstförordning). Den nya rollen för länsstyrelsen diskuteras bl.a. av den s.k. Räddningsverksutredningen och i förarbetena till den nu gällande lagen om skydd mot olyckor. Man har ansett att länsstyrelsens uppgift i första hand bör vara att bidra med olika åtgärder och även utföra andra uppgifter samtidigt som räddningstjänsten i kommunen i dess helhet leds av räddningschefen och den enskilda räddningsinsatsen leds av en kommunal räddningsledare (SOU 1998:59, s. 117). Man skriver vidare i anförda betänkande att länsstyrelsen kan bistå berörda kommuner med t.ex. ledningsstöd och informationsinsatser utan att ett formellt övertagande behöver ske. Man har dock ansett att *möjligheten* att ta över ansvaret för räddningstjänsten fortfarande måste finnas.

Även vid annan krishantering och olika typer av påfrestningar i samhället gäller att länsstyrelsen bör ha en samordningsroll och inte ha direkta maktbefogenheter (se exempelvis prop. 2001/02:158, s. 57). Exempelvis ska länsstyrelsen enligt 52 § 1 st. 5 p. förordningen med länsstyrelseinstruktion inom länet ge kommunerna och berörda myndigheter, organisationer, trossamfund och före-

tag stöd och underlag för deras fredstida krishantering och beredskapsförberedelser.

Man skriver i förarbetena till lagen om skydd mot olyckor att länsstyrelsen kan i sin övergripande ledningsroll ansvara för:

- prioritering och fördelning av förstärkningsresurser,
- stöd till räddningsledaren med ytterligare ledningsresurser i form av personal och materiel samt
- att information till allmänheten och andra myndigheter ges.

(Prop. 2002/03:119, s. 79 f.)

Det kan tyckas att det inte är helt klart och entydigt hur länsstyrelsen ska hantera dessa roller utan någon form av direktivrätt gentemot berörda organ.

Bestämmelserna om länsstyrelsens övertagande av ansvar för kommunal räddningstjänst har en lång tradition. Ett embryo till sådana bestämmelser kan vi finna redan i 10§ 1914 års skogseldslag, där man skrev att ”Har elden tagit större omfattning, äge Konungens befallningshavare förordna befälhavare”. Liknande bestämmelser har sedan funnits med i de olika brandlagarna och räddningstjänstlagen.

Ett skäl till att man ursprungligen införde en bestämmelse om att länsstyrelsen eller tidigare landshövdingen skulle utse ett befäl som leder insatserna, var att insatserna skulle kunna ledas av brandbefäl med större kompetens än de lokala brandfogdarna. Dessutom gjordes vid den tiden framställan om militärhandräckning till länsstyrelsen och man ansåg att frågan om befälsrättens överlämnande till de civila eller till de militära myndigheterna ”vinner sin lösning genom Kungl. Maj:ts befallningshavares [landshövdingens] bestämmande” (prop. 1914:123, s. 19 f.).

Vi har här diskuterat länsstyrelsens övertagande av ansvaret för räddningstjänst och då den kommunala räddningstjänsten. I 1986 års räddningstjänstlag fanns precis som i lagen om skydd mot olyckor en bestämmelse med bemyndigande för regeringen att i fråga om räddningsinsatser som är omfattande föreskriva eller i särskilt fall bestämma att en länsstyrelse eller en annan statlig myndighet ska ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner. I förarbetena inför 1986 års räddningstjänstförordning skrev man i specialmotiveringen till denna bestämmelse att: ”Paragrafen ger också utrymme för regeringen att själv ta över ansvaret för räddningstjänsten och utse räddningsledare” (prop. 1985/86:170, s. 81). Man skrev också i samma arbete att ett beslut om att ansvaret för räddningstjänsten ska tas över av länsstyrelsen eller någon annan myndighet kan avse ett övertagande av ansvaret för den kommunala räddningstjänsten eller någon av de statliga räddningstjänsterna eller all samhällets räddningstjänst.

Man bör notera att även om länsstyrelsen har tagit över ansvaret för räddningstjänsten inom en eller flera kommuner, så är det fortfarande kommunal räddningstjänst med de krav och regler som följer av detta.

Låt oss gå tillbaka till den aktuella bestämmelsen i 4 kap. 33§ förordningen om skydd mot olyckor. Vi har där formuleringen att länsstyrelsen, när omfat-

tande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst fordras, får ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som *berörs* av insatserna. Man kan ställa frågan vilken innebörd som uttrycket "... de kommuner som *berörs* ..." har. Någon självklar och entydig definition av begreppet *berörs* är svårt att finna. Menas de kommuner som berörs direkt fysiskt av olyckan eller de kommuner som berörs i den meningen att deras resurser krävs för räddningsinsats inom en annan kommun? Vi kan här bara konstatera att båda tolkningarna förekommer.

Länsstyrelsen svarar också för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen. Den bestämmelsen infördes 1960 och har sedan via 1986 års räddningstjänstlag överförts till lagen om skydd mot olyckor och förordningen om skydd mot olyckor. Man bör här också notera att länsstyrelsen tidigare haft ett antal ledningsuppgifter inom "blåljusmyndigheters" arbetsområden. Fram till 1998 var länsstyrelsen länets högsta polisorgan. Denna roll hade länsstyrelsen redan före förstatligandet av polisen år 1965. Länsstyrelsen hade möjlighet att helt eller delvis ta över ledningen av polisen i länet och landshövdingen kunde vid allvarliga ordningsstörningar eller andra särskilda händelser själv besluta om direkt ledning av polispersonalen i länet. Länsstyrelsen var också tidigare regional civilförsvarsmyndighet och hade i krig vissa ledningsuppgifter inom hälso- och sjukvården.

Ledning av tillförda räddningsorgan

En räddningsledare har flera olika uppgifter och roller. Vi har i tidigare avsnitt diskuterat räddningsledarens befogenhet att anmoda om tjänsteplikt, göra ingrepp i annans rätt samt att anmoda statliga myndigheter och kommuner om deltagande i räddningsinsatsen.

Räddningsledaren ska också leda de enheter som deltar i räddningsinsatsen. I förarbetena till 1986 års räddningstjänstlag skrev man att: "En räddningsledare har självfallet rätt att föra befäl över den personal som deltar i insatsen" (prop. 1985/86:170, s. 43).

Att räddningsledaren har rätt att föra befäl över personal från egen räddningstjänstorganisation torde vara helt klart och belyses också av citatet i ovanstående stycke. Nedan diskuteras ledningsförhållandena gentemot tillförda enheter, dels allmänt, dels speciellt vad gäller enheter från Försvarsmakten.

Grundläggande principer

I en räddningsinsats kan delta:

- enheter från räddningstjänstorganisationen i egen kommun
- enheter från andra kommuners räddningstjänst
- enheter med personal och egendom från annan kommunal förvaltning än räddningstjänstorganisationen i egen eller annan kommun
- enheter med personal och egendom från statliga myndigheter
- tjänstepliktiga
- frivilliga.

Vi torde kunna säga att en grundprincip är att räddningsledaren utövar befälet även över tillförda enheter. När man 1944 införde bestämmelsen om släckningshjälp, införde man även en regel om befälsförhållanden vid sådant bistånd. Man skrev i 8 § 2. mom. 1944 års brandstadga att: ... ”Då eldsläckningshjälp erhållits från annan ort, skall den befälhavare som erhållit hjälpen, utöva befälet där icke annat överenskommes”. Man skrev där i förarbetena att:

Utredningen har ansett det nödvändigt att giva en särskild regel om befälsförhållanden i det fall, då en kommun giver en annan kommun eldsläckningshjälp. Erfarenheterna har nämligen visat, att olägenhet kan uppstå därav att befälsförhållandena icke äro på förhand ordnade. Med avseende å frågan vilken av de båda befälhavarna, som bör föra befälet, har utredningen funnit, att den befälhavare, som erhållit hjälp, bör ställas främst. Denne har ju från första stund lett släckningsarbetet i ifrågavarande fallet, och han får även antagas känna väl till de lokala förhållandena. (SOU 1942:10, s. 112)

Samtidigt öppnade man för modifikationer av huvudregeln. Av regeln framgick ju att den befälhavare som erhållit hjälpen skulle utöva befälet ”där icke annat överenskommes”.

I förarbetena skrev man:

Det är dock givet att kunna tänkas – t.ex. då en stad med yrkesbrandkår lämnar eldsläckningshjälp åt en landskommun i närheten - i vilka det ter sig alldeles naturligt att den befälhavare, som lämnar hjälp, skall föra befälet. Den ovan angivna huvudregeln har därför försetts med den modifikationen, att de båda befälhavarna kunna överenskomma om en annan ordning med avseende å befälsrätten än den normalt förutsatta. (A. st.)

Man kan alltså notera att en annan befälsordning än att bistådd chef för befälet, kan skapas genom överenskommelse, men dock inte genom tvingande regler.

Inom polisen förekommer polisförstärkning mellan polisdistrikten. En motsvarande bestämmelse där ”bistådd chef utövar befälet” finns inom polisen, där man om polisförstärkning skriver i 3 kap. 11 § polisförordningen att:

Chef för den personal som tjänstgör som polisförstärkning är länspolis-mästaren vid den polismyndighet som *har tilldelats* (egen kursivering) förstärkningen, om något annat inte har bestämts i det enskilda fallet.

I propositionen om 1974 års brandlag förordar departementschefen i enlighet med Räddningstjänstutredningens förslag en ordning som innebär att det alltid ska stå klart vem som utövar ledningen av räddningsinsatsen i dess helhet (prop. 1973:185, s. 143).

Departementschefen anför vidare på ovan anförda ställe att en sådan regel inte innebär att räddningsledaren ska överta de uppgifter som ankommer på cheferna för de olika räddningsorganen som deltar i arbetet. Man kan här överväga vad som menades med räddningsorgan i detta uttalande. Här har det antagandet gjorts att man avser organ som *deltar* i själva räddningsinsatsen och inte enheter från samverkande samhällsfunktioner såsom polis och hälso- och sjukvård. För att gå vidare i uttalandena, så sade departementschefen att räddnings-

ledarens uppgift blir i första hand att bestämma arbetets inriktning i stort och att svara för samordningsuppgifterna. Cheferna för de olika medverkande räddningsorganen bör i stor utsträckning utöva den direkta ledningen, var och en över sin personal.

Ovanstående uttalanden torde kunna vara vägledande för relationen mellan räddningsledaren och eventuellt tillförda enheter från statliga myndigheter och andra kommuner. Sådana enheter inlemmas alltså under räddningsledarens ledning, men den direkta ledningen av personalen i enheten utövas av enheternas egna chefer.

Deltagande från Försvarsmakten

Förhållandet mellan räddningsledaren och personal från Försvarsmakten som deltar i en räddningsinsats har diskuterats i förarbetena till 1974 års brandlag. Överbefälhavaren anförde i remissvar på betänkandet från Räddningstjänstutredningen att brandchefen enbart bör ha en ”anvisningsrätt” gentemot militär personal som deltar i räddningsarbetet, medan befälsrätten över denna personal bör ligga kvar hos den militäre chefen (prop. 1973:185, s. 144).

Begreppet anvisning förekom vid den tiden i försvarets nomenklatur. Med anvisning menades meddelande till underställd eller sidoordnad chef eller myndighet med föreskrifter rörande viss verksamhet som denne ska utföra. Anvisning skulle vara så utformad, att den medgav viss frihet i fråga om verkställigheten. (Fritt efter Försvarsmaktens gemensamma nomenklatur 1974.)

Departementschefen anförde i ovanstående proposition att under den tid som en militär styrka är avdelad för att delta i räddningsarbetet, bör den stå under räddningsledarens befäl på det sättet att räddningsledaren leder styrkans verksamhet genom direktiv till chefen för styrkan. Med hänsyn till de särskilda



föreskrifter som finns om lydadsförhållanden inom krigsmakten [numera Försvarmakten], ansåg departementschefen att det däremot inte bör förekomma att räddningsledaren utövar befälsrätt gentemot personalen inom den militära styrkan (prop. 1973:185, s. 144).

Inom såväl polisen som Försvarmakten finns det rättsliga begreppet förman. Befälsrätten inom Försvarmakten är reglerad i 3 kap. förordningen med bestämmelser för Försvarmaktens personal. Där framgår att befälsrätt innebär rätt och skyldighet för den som tillhör den militära personalen att i tjänsten föra befäl över annan militär personal och att den som har befälsrätt över någon annan är dennes förman. Här bör också noteras att det i 2 § 3 kap. i ovan nämnda förordning tydligt och klart framgår att ”Befälsrätt över en chef medför också befälsrätt över den personal som står under dennes befäl”. Någon motsvarande skriftlig reglering av befälsrättens räckvidd finns inte inom exempelvis polisen, räddningstjänsten eller hälso- och sjukvården.

Att Försvarmakten kan delta i en räddningsinsats med anställd personal torde vara helt klart. Det har framförts att bestämmelsen om myndigheters deltagande i en räddningsinsats omfattar anställd personal men inte pliktpersonal. Det framgår av 1 kap. 4 § 2 st. lagen om totalförsvarsplikt att värnplikten och civilplikten omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. Man har då i utredningen ”Svåra påfrestningar på samhället i fred” (SOU 2000:21, s. 504) hävdad att om pliktpersonalen ska kunna åläggas att delta i en civil uppgift som Försvarmakten ska medverka i måste det finnas ett mycket tydligt utbildningsmoment. Man skriver vidare på anförst ställe att *i andra fall* förutsätts frivillighet vid en medverkan från totalförsvarspliktig. Är det fråga om en räddningstjänstsituation deltar den som ligger inne för grundutbildning eller repetitionsutbildning med räddningstjänstplikt enligt bestämmelserna om tjänsteplikt i dåvarande räddningstjänstlagen [och nuvarande lagen om skydd mot olyckor].

Samverkan med andra samhällsorgan

Som nämndes redan inledningsvis i såväl denna bok som denna artikel, är inte en räddningsinsats någon isolerad företeelse, utan något som sker i nära samverkan och i vissa fall i direkt samarbete med andra samhällsfunktioner. Två samhällsfunktioner som nästan alltid berörs vid en räddningsinsats är polisen respektive hälso- och sjukvården. Jag beskriver här närmare vad som har sagts om samverkan mellan räddningstjänsten och dessa båda samhällsfunktioner och de regler och principer som styr deras arbete.

Polisen

En polisinsats berör ofta flera rättsregler och rättsområden och polisen har vanligen flera uppgifter vid en inträffad händelse. Exempelvis kan polisen i anslutning till en räddningsinsats:

- Lämna den hjälp som behövs vid räddningsledarens ingrepp i annans rätt (6 kap. 3 § lagen om skydd mot olyckor).

- Övervaka och hindra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten i anslutning till olycksplatsen (2 § 2 p. polislagen).
- Bedriva eventuell brottsutredning (2 § 3 p. polislagen respektive 23 kap. rättegångsbalken).
- Lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp (2 § 4 p. polislagen).
- Vid luftfarts-, sjö-, och järnvägsolyckor samt andra allvarliga olyckor lämna hjälp till den myndighet som undersöker olyckan (9 § lagen om undersökning av olyckor).
- På anmodan av räddningsledaren delta med personal och utrustning i räddningsinsatsen (6 kap. 6 § lagen om skydd mot olyckor).

Man har ansett att polisens huvuduppgift vid räddningstjänst är bl.a. att genomföra trafikreglering, avspärrning, utrymning, registrering och identifiering av dödade, uppsamling, registrering och identifiering av omhändertaget gods, underrättande av anhöriga samt utredning av olycksorsak (SOU 1979:6, s. 80).

I ovanstående punktlista med olika uppgifter för polisen nämndes under fjärde punkten uppgiften enligt 2 § 4 p. polislagen att ”lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen”. I propositionen med polislagen skriver man i anslutning till denna bestämmelse att:

Här avses polisens hjälpande verksamhet, som utgör en del av vad som brukar kallas dess serviceverksamhet. För att man skall nå en precisering i förhållande till vad som ankommer på andra myndigheter – t.ex. socialtjänsten och sjukvården – har angetts att polisens skyldighet att biträda allmänheten med skydd, upplysningar och annan hjälp gäller fall när sådant bistånd lämpligen kan lämnas av polisen. I första hand avses då situationer när det inte ankommer på något annat samhällsorgan att lämna hjälpen. *I akuta situationer måste givetvis polisen ibland ingripa även när biståndet i princip ankommer på ett annat organ* (egen kursivering). Det kan exempelvis gälla att föra en medvetlös eller svårt skadad person till sjukhus, fastän ambulanstransport i och för sig hade kunnat påkallas. (Prop. 1983/84:111, s. 56 f.)

I 8 § polislagen finns föreskrivet att en polisman ska ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Vidare föreskrivs i samma paragraf att om tvång måste tillgripas, ska detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. Denna bestämmelse ger uttryck för den s.k. proportionalitetsprincipen och den s.k. behovsprincipen. Det är grundläggande principer som gäller för alla ingrepp från offentliga organ i fri- och rättigheter. Behovsprincipen innebär att ett polisengripande får ske endast då det är nödvändigt för den aktuella farans eller störningens avväjande eller undanröjande. Proportionalitetsprincipen innebär att de skador och olägenheter som ingripande kan medföra för ett motstående intresse inte får stå i missförhållande till syftet med ingripandet.

Polislagen tilldelar polisman befogenhet att företa ett antal ingrepp. Polisens åtgärder kan ses som tydligt definierade typåtgärder. I och med den nu gällande



polislagens införande kom flera åtgärder som tidigare inte varit reglerade att definieras och kodifieras. Regleringen av polismans befogenhet är precis som regleringen av räddningsledares ingrepp i annans rätt dels en s.k. positiv reglering, dels en s.k. fakultativ reglering. Regleringen är positiv genom att det har föreskrivits vilka åtgärder som är tillåtna och inte vilka åtgärder som är förbjudna. Att regleringen är fakultativ innebär att man har skapat ett utrymme där polismannen själv får besluta om aktuellt ingripande. Motsatsen skulle vara en obligatorisk reglering, där polismannen var skyldig att vidta vissa åtgärder i en viss situation. När det gäller polisen har man ansett att man genom den fakultativa utformningen av polismans befogenhet ytterligare markerar att polismannen alltid ska välja den minst ingripande åtgärden för att lösa föreliggande uppgift (prop. 1983/84:111, s. 98 f.).

Flera av åtgärderna, såsom husrannsakan och kroppsvisitation, kan komma ifråga vid olika syften och situationer. I lagregleringen har man varit angelägen om att skapa tydliga och preciserade kopplingar mellan syfte och åtgärd. Vi kan säga att en grundprincip är att det inte ska behöva råda någon tveksamhet avseende på vilken grund en åtgärd har vidtagits.

Exempel på åtgärder och ingrepp som polisman får företa enligt polislagen är att:

- avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta någon (11–13 §§ polislagen)
- omhänderta någon för identifiering (14 § polislagen)
- kroppsvisitera någon när det behövs från ordnings- och säkerhetssynpunkt (19 § polislagen)
- stoppa fordon eller annat transportmedel (22 § polislagen).

En polisman får också enligt 21 § polislagen bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat ställe om det finns anledning anta att någon där har avlidit eller är medvetlös eller annars oförmögen att tillkalla hjälp. Polisen har således möjlighet att exempelvis gå in i hus och andra utrymmen för att söka efter skadade,

utan att vara beroende av beslut från räddningsledare om ingrepp i annans rätt. Det kan vara aktuellt exempelvis när polis respektive ambulans kommer till en plats, utan att det berör räddningstjänst.

Dessutom finns det åtgärder och ingrepp som får företas efter beslut av polismyndighet och som polisman får företa utan föregående beslut av polismyndighet endast vid s.k. fara i dröjsmål. Exempel på sådana åtgärder är att det av 20 § polislagen följer en rätt till husrannsakan och liknande åtgärder för att söka efter en person som med laga stöd ska omhändertas. Vidare ger 23 § polislagen rätt att under vissa förutsättningar, för att avvärja eller skydda mot brott,

- bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat ställe för att söka efter sprängmedel, vapen eller något annat farligt föremål
- avstänga, utrymma eller förbjuda tillträde till ett hus, rum eller annat ställe.

Förutom befogenheterna i polislagen tilldelas polisen i rättegångsbalken även befogenheter vid den brottsutredande verksamheten. Exempel på sådana åtgärder är:

- hållande av förhör, medtagande till förhör och hämtande till förhör (23 kap. 3, 6–8 §§ rättegångsbalken)
- gripande av person (24 kap. 7 § rättegångsbalken)
- beslag (27 kap. 1 § rättegångsbalken)
- avspärrning av brottsplats (27 kap. 15 § rättegångsbalken)
- husrannsakan i brottsspanande och brottsutredande verksamhet (28 kap. 1 § rättegångsbalken)
- kroppsvisitation och kroppsbesiktning (28 kap. 11–12 §§ rättegångsbalken).

Inom polisen finns en reglerad befälsordning. Som förman i en viss verksamhet definieras i 4 kap. 3 § polisförordningen den som i förhållande till någon annan leder och ansvarar för den verksamheten.

En viktig grundprincip är bestämmelserna i 4 kap. 4 § polisförordningen om att det ska av arbetsordningen eller av order framgå vem som är befäl vid ett uppdrag som polismän utför gemensamt. Av bestämmelsen följer dessutom att i annat fall är den som har den högsta befattningen befäl. Om flera polismän har lika höga befattningar är den befäl som har haft befattningen längst tid eller, om de har haft befattningen lika länge, den till levnadsåldern äldste.

Räddningsledare tilldelas i lagen om skydd mot olyckor olika befogenheter och i lagen finns också förutsättningarna för att det ska vara en räddningsinsats beskrivna. Befattningen som polisinsatschef vid en särskild händelse är inte något egentligt rättsligt institut på det sätt som räddningsledare är. Begreppet polisinsatschef och principerna för denna befattning finns i ett allmänt råd från Rikspolisstyrelsen (FAP, artikel 201-1). Där definieras ett antal olika begrepp såsom särskild händelse, polisinsats och polisinsatschef, och det anges att det vid särskilda händelser bör utses en polisinsatschef som leder polisinsatsen. Särskild händelse definieras i det anförda allmänna rådet som: ”Befarad eller inträffad händelse, som innefattar brott eller annan störning av den allmänna ordningen eller säkerheten, och som är så omfattande eller allvarlig att polisen för att kunna

lösa sina uppgifter måste organisera, leda och använda sina resurser i särskild ordning.”

Polisinsatschefen blir förman för de poliser som arbetar i insatsen och har de befogenheter som lagen tilldelar alla polismän. Dessutom kan myndigheten ha delegerat beslut till honom eller henne, som inte enskild polisman utan endast polismyndighet får besluta om. Polisinsatschefens befogenheter kan således skilja mellan olika polismyndigheter.

Flera remissinstanser har i remissbehandlingen av den utredning som föregick 1974 års brandlag tagit upp frågan om förhållandet mellan räddningsledaren och den polispersonal som är verksam på olycksplatsen. En del menade att några samverkanssvårigheter inte behövde uppstå. En större grupp framhöll att polispersonalen av flera skäl inte kan ställas under befäl av annan än polisbefäl. Departementschefen anförde i propositionen att polisens verksamhet på olycksplatsen i princip bör ses som en verksamhet som bedrivs jämsides med det egentliga räddningsarbetet och som leds av ett polisbefäl och inte av räddningsledaren (prop. 1973:185, s. 145). Vidare anfördes i nämnda proposition att en nära samverkan mellan de två cheferna är nödvändig. Även om räddningsarbetets inriktning, som räddningsledaren ensam bestämmer, blir av avgörande betydelse, måste räddningsledaren se till att polisen får tillfredsställande möjligheter att fullgöra sina uppgifter liksom det måste åligga polisstyrkans chef att genom sina åtgärder främja det egentliga räddningsarbetet.

Man bör i detta sammanhang notera att för fredstid saknas f.n. (2005) överhuvudtaget bestämmelser om befälsförhållanden när polispersonal tillsammans med annan personal deltar i viss verksamhet.

I samband med att vi behandlar samverkan mellan räddningstjänst och polis, kan det också vara lämpligt att lyfta fram kopplingen mellan räddningsinsatser och polisinsatser för att avvärja eller skydda mot brott. Med räddningstjänst avses enligt 1 kap. 2 § lagen om skydd mot olyckor de räddningsinsatser som staten eller kommunerna ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön. I förarbetena till räddningstjänstlagen skrev man att:

Med olyckshändelser avses plötsligt inträffade händelser som har medfört eller kan befaras medföra skada. Dit räknas händelser som beror på företeelser i naturen eller som inträffar utan människors handlande. Som olyckshändelser räknas också händelser som beror på människors handlande eller underlåtenhet att handla. Detta gäller oberoende av om handlingen eller underlåtenheten är uppsåtlig eller inte. (Prop. 1985/86:170, s. 62)

Vi kan alltså notera att som olyckshändelser räknas också händelser som beror på människors handlande eller underlåtenhet att handla samt att det kan föreligga räddningstjänst oavsett hur olyckshändelsen eller faran har *uppkommit*. Vi tar ett bombhot som exempel. Detta är en situation där det, för att använda ett uttryck i polislagen, kan anses föreligga risk att något brott, som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kommer att förövas på en viss plats. Vi har tidigare i detta avsnitt nämnt bestämmelserna

i 23 § polislagen. Polisen får här enligt denna paragraf bl. a. dels bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat ställe för att söka efter sprängmedel, vapen eller något annat farligt föremål, dels avstänga, utrymma eller förbjuda tillträde till ett hus, rum eller annat ställe. Man bör notera att det är polisens uppgift att leta efter och oskadliggöra sprängladdningen eller bomben (se prop. 1985/86:170, s. 65 f.). Samtidigt kan det anses att det råder överhängande fara för olycka och räddningstjänstens medverkan är följaktligen räddningstjänst (RPS Skr VKA-128-5358/96, avsnitt 4.5). Man har alltså ansett att det kan finnas inslag av räddningstjänst vid bombhot, varför det formellt sett kan pågå en räddningsinsats samtidigt som en polisinsats genomförs.

I anslutning till ovanstående diskussion är det också av intresse att diskutera räddningstjänstens uppträdande om personalen riskerar att angripas med våld eller hot om våld. Av 1 kap 2 § 3 st. lagen om skydd mot olyckor följer att staten eller en kommun är skyldig att genomföra en räddningsinsats endast om detta är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt. Något tydligt svar på vad som krävs i detta fall, lämnas varken i förarbetena till lagen om skydd mot olyckor eller till tidigare räddningstjänst- respektive brandlagstiftning. I ett sammanhang har dock uttalats att Räddningsverket menar att en av förutsättningarna för att kunna genomföra en räddningsinsats är att personalen inte riskerar att angripas med våld eller hot om våld (Ds 1994:140, s. 45 f.).

Hälso- och sjukvården

Hälso- och sjukvårdspersonalens arbete på en skadeplats bör ses som en verksamhet som löper parallellt med räddningsinsatsen under ledning av en egen chef som exempelvis en sjukvårdsledare.

I princip har räddningsledaren inte någon befälsrätt gentemot hälso- och sjukvårdspersonalen. Vissa uttalanden om förhållandet mellan räddningsledare och hälso- och sjukvårdspersonal har gjorts i förarbetena till 1974 års brandlag (prop. 1973:185, s. 145). Man skriver där att självfallet måste hälso- och sjukvårdspersonalen finna sig i att arbeta under de förutsättningar som betingas av den uppläggning i stort som räddningsledaren ger räddningsarbetet. På samma sätt som räddningsledaren måste sträva efter att underlätta sjukvårdspersonalens arbete måste denna söka bedriva sitt arbete så att räddningsarbetet inte hindras onödigtvis. Även om räddningsledaren inte har någon befälsrätt gentemot hälso- och sjukvårdspersonal, bör man alltså notera ett behov av och ett utrymme för ömsesidig anpassning och påverkan. Det är dock helt klart att räddningsledaren aldrig kan påverka de egentliga vårdinsatserna eller hälso- och sjukvårdspersonal som inte arbetar på skadeplatsen.

Man bör också notera att hälso- och sjukvårdspersonalens arbetsgivare har ett arbetsmiljöansvar som aldrig kan läggas över på exempelvis räddningstjänsten.

I vissa situationer kan det vara svårt att göra en exakt och tydlig gränsdragning mellan räddningstjänst och hälso- och sjukvård. Här kan man dock se att man i propositionen med förslag till 1986 års räddningstjänstlag (prop. 1985/

86:170, s. 64) skrev att ett medicinskt omhändertagande på en olycksplats som syftar till att etablera och bibehålla vitala funktioner såsom t.ex. andning och cirkulation måste anses höra till hälso- och sjukvården och ligga inom sjukvårdshuvudmännens ansvarsområde.

Till hälso- och sjukvården hör även sjuktransporter. Hälso- och sjukvårdens ansvar för sjuktransporter har diskuterats i bl.a. förarbetena till lagen om skydd mot olyckor (SOU 2002:10, s. 235 ff. respektive prop. 2002/03:119, s. 82 ff.). Den s.k. Räddningstjänstutredningen har ansett att alla former av sjuktransporter oavsett om de sker i samband med räddningsingripanden eller i andra fall, bör omfattas av ett samlat ansvar för landstingen för hela vård- och transportkedjan. Undantag bör dock göras för sjuktransporter från fartyg. Utredningen har därvid funnit att bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen får anses inrymma ett ansvar för landstingen för alla typer av sjuktransporter, även t.ex. i terrängen. Man skriver i den aktuella propositionen att det dock bör understrykas att landstingens ansvar inte innebär att de måste skaffa samtliga de personella och materiella resurser som krävs för att driva verksamheten i egen regi. Det får i stället betraktas som en förutsättning att landstingen har möjlighet att utnyttja resurser som finns hos andra organ.

Regleringen av ledningsförhållanden inom hälso- och sjukvården har gått mot ett större utrymme för respektive sjukvårdshuvudmans bestämmande. Nu gällande bestämmelser utpekar tydligt en skyldighet att utveckla en ledningsorganisation som tillgodoser kravet på en hög patientsäkerhet, hög kvalitet och tillämpning av kostnadseffektiv vårdmetodik, medan detaljutformning av ledningsorganisationen och kompetensnivåer varierar beroende på inriktning och omfattning av verksamheten. Inom sjukvården var tidigare ett antal befattningar och relationerna mellan dem beskrivna. Begreppet lasarettsläkare förekommer i lagstiftningen redan på 1800-talet. Kring förra sekelskiftet var de flesta sjukhus s.k. odelade lasarett. På 1900-talet blev det vanligare med flera kliniker



på ett sjukhus och vi kunde i lagar och förordningar se beskrivningar av sådana titlar och befattningar som sjukhusdirektör, chefläkare, överläkare, biträdande överläkare, avdelningsläkare, underläkare samt sjuksköterska och relationen mellan dem. På 1970-talet öppnades en möjlighet att ha flera överläkare på en och samma klinik och befattningen klinikchef infördes. I början av 1990-talet infördes så befattningen chefsöverläkare – en specialistläkare som hade ansvar för den samlade ledningen av verksamheten på en klinik.

Idag är egentligen bara befattningen som verksamhetschef reglerad. I 29 § hälso- och sjukvårdslagen föreskrivs att inom hälso- och sjukvård ska det finnas någon som svarar för verksamheten (verksamhetschef). Verksamhetschefen representerar vårdgivaren och det är vårdgivaren som ansvarar för att det utses verksamhetschefer för all den hälso- och sjukvård som bedrivs av denne. Vilken kompetens verksamhetschefen har varierar beroende på inriktning och omfattning av verksamheten samt vilket ansvar som läggs på denne (prop. 1995/96:176, s. 57). Vid enheter där medicinsk diagnos och behandling utgör det dominerande innehållet i verksamheten är det lämpligt att det medicinska omhändertagandet av patienterna leds av en person med god medicinsk sakkunskap inom det område som är aktuellt (SOSFS 1997:8, avsnittet ”Ansvar för enskilda ledningsuppgifter”). Verksamhetschefen ska alltid ha det *samlade* ansvaret för verksamheten, men kan och bör i vissa fall uppdra åt annan enskilda uppgifter mot bakgrund av sin kompetens. Naturligtvis kan verksamhetschefen inte gå in i enskilda patientärenden om denne inte har den erforderliga medicinska, omvårdnads eller psykologiska kompetensen (prop. 1995/96:176, s. 57). Varje verksamhetschef har, inom ramen för de personella och övriga resurser som vårdgivaren ställer till förfogande, att leda arbetet och att fördela arbetsuppgifterna allt efter art och svårighetsgrad och med hänsyn till behovet av kompetens och yrkeserfarenhet. Verksamhetschefen svarar för att den personal som ska utföra olika arbetsuppgifter har erforderlig kompetens för detta. (SOSFS 1997:14, avsnittet ”Arbetsledning”)

Det finns inte någon rättslig reglering av exempelvis vem som ska vara chef över hälso- och sjukvårdspersonalen på skadeplatsen. På samma sätt finns egentligen inte någon reglering av hur befälsförhållanden mellan chefer på sjukhuset och personalen på skadeplatsen ska se ut. Sådana förhållanden måste regleras genom avtal, överenskommelser, lokala föreskrifter, befattningsbeskrivningar och dylikt.

En räddningsledare kan anmoda en myndighet eller kommun att delta med personal och egendom i en räddningsinsats, anmoda om tjänsteplikt samt göra ingrepp i annans rätt. En chef inom hälso- och sjukvården har inte samma möjligheter att tvångsvis förfoga över personal och utrustning eller göra ingrepp i annans rätt. Inom polisen gäller enligt 10 § 2 p. polisförordningen att polismän även när de är lediga är skyldiga att självmant ingripa för att trygga den allmänna ordningen och säkerheten inom det polisdistrikt där de är anställda. Någon motsvarande rättsligt reglerad skyldighet finns inte *i fred* för hälso- och sjukvårdspersonal.

Sammanfattning

I svensk lagstiftning har man valt att sammanföra olika roller och befogenheter vid en räddningsinsats till en befattning, nämligen räddningsledaren. Räddningsledaren har ur ett samhällsperspektiv och i relationen till andra aktörer getts en stark ställning och detta har ansetts vara ett sätt att uppnå en effektiv räddningstjänst. En tydlig ledningsorganisation som även medger ett snabbt ingripande har varit några av utgångspunkterna och argumenten när man har skapat räddningsledarrollen.

Inom kommunal räddningstjänst är räddningschefen räddningsledare, men han eller hon kan utse någon som uppfyller föreskrivna behörighetskrav att vara räddningsledare. Relationerna mellan räddningschefen och räddningsledare som han eller hon har utsett, har behandlats i förarbetena egentligen först i och med arbetet med den nu gällande lagen om skydd mot olyckor. Man bör här observera att även om en annan person än räddningschefen är räddningsledare, behåller räddningschefen det övergripande ansvaret för verksamheten och har möjlighet att ge instruktioner och anvisningar till räddningsledaren.

Räddningsledaren kan, när så behövs, anmoda om tjänsteplikt. Bestämmelser motsvarande tjänsteplikt har för skogsbrand funnits sedan 1700-talet. Var och en mellan 18 och 65 år är skyldig att på räddningsledarens anmodan delta i räddningstjänst, i den mån hans eller hennes kunskaper, hälsa och kroppskrafter tillåter det. Detta är ett instrument som ska användas med restriktivitet och i princip bara när behovet av personal inte kan tillgodoses på något annat sätt. Ett beslut om fullgörande av tjänsteplikt kan överklagas, men gäller även om det har överklagats.

Räddningsledaren har en i lag reglerad rätt att vid en räddningsinsats göra ingrepp i annans rätt. Denna bestämmelse ger utrymme för ett antal åtgärder. En rättslig reglering av brandbefäls rätt till ingripande i annans rätt kan vi se redan på 1800-talet. Ett ingrepp får göras om det annars skulle krävas opropor­tionerliga ansträngningar att avvärja faran. Vidare ska det intresse som är hotat och till vars skydd ingreppet företas vara av avsevärt större betydelse än det intresse som uppoffras genom ingreppet. Ett beslut om ingrepp i annans rätt kan, precis som ett beslut om fullgörande av tjänsteplikt, överklagas. Beslutet gäller också även om det har överklagats.

Statliga myndigheter och kommuner är skyldiga att på anmodan av räddningsledare delta med personal och egendom i en räddningsinsats. En sådan bestämmelse infördes i lagstiftningen på mitten av 1980-talet och var ett led i flera åtgärder för att skapa en effektivare räddningstjänst. Skyldigheten att delta gäller inte om deltagandet allvarligt hindrar myndighetens vanliga verksamhet och det är anmodad myndighets sak att avgöra när så är fallet. Något utrymme för anmodad myndighet att överväga exempelvis om räddningsinsatsen är av sådan omfattning, att ett deltagande verkligen krävs eller om hjälp kan hinna anlända i rimlig tid, torde inte lagstiftningen ge.

I fråga om omfattande räddningsinsatser får regeringen föreskriva eller i ett särskilt fall besluta att en länsstyrelse eller annan statlig myndighet får ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner. Regeringen har utnytt-

jat det bemyndigandet och föreskrivit att när omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst fordras, får länsstyrelsen ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av insatserna. Ett embryo till liknande bestämmelser kan vi se redan i 1914 års skogseldslag. Man bör betona att nuvarande bestämmelser gäller övertagande av hela ansvaret för räddningstjänsten inom en eller flera kommuner och inte enbart den aktuella räddningsinsatsen. Man har ansett att med hänsyn till beredskapen mot nya olyckshändelser i aktuella områden är det viktigt att räddningsresurserna disponeras på ett lämpligt sätt. Vid inträffade andra olyckshändelser är det därför viktigt att ledningsorganet har tillräcklig överblick för att ur ett större perspektiv kunna göra lämpliga avvägningar. Detta har ansetts tala för att länsstyrelsen vid ett övertagande tar över hela ansvaret för räddningstjänsten inom aktuellt område.

En räddningsledare kan komma att leda inte enbart styrkor ur eget räddningsorgan utan även räddningsorgan som tillförs från andra kommuner och statliga myndigheter. Grundprincipen är att räddningsledaren utövar befäl över egna i insatsen deltagande räddningsorgan, men även tillförda enheter. Sådana bestämmelser kan vi se redan i äldre brandlagstiftning. Man bör samtidigt betona att vad gäller tillförda enheter blir räddningsledarens roll i första hand att bestämma arbetets inriktning i stort och svara för samordningsuppgifterna. För deltagande enheter ur Försvarmakten leder räddningsledaren verksamheten genom anvisningar till chefen för styrkan, men det bör dock inte förekomma att räddningsledaren utövar befälsrätt gentemot personalen i den militära styrkan.

Polisen har vid en skadeplats en rad olika uppgifter att lösa. Polisens verksamhet på skadeplatsen bör ses som en verksamhet som bedrivs jämsides med det egentliga räddningsarbetet. Inom polisen finns en tydligt reglerad befälsordning och vid ett uppdrag som flera poliser genomför gemensamt ska det framgå vem som är befäl. I allmänna råd från Rikspolisstyrelsen finns reglerat att det vid särskilda händelser bör utses en polisinsatschef som leder polisinsatsen. Man bör dock notera att det inte genom några lagbestämmelser finns knutet några ytterligare befogenheter specifikt till polisinsatschefen, utan han eller hon har de befogenheter som varje polisman har samt de befogenheter som polismyndigheten har delegerat till honom eller henne.

Hälso- och sjukvårdspersonalens arbete på en skadeplats bör ses som en verksamhet som löper parallellt med räddningsinsatsen under ledning av en egen chef som exempelvis en sjukvårdsledare. I princip har räddningsledaren inte någon befälsrätt gentemot hälso- och sjukvårdspersonalen. Men självfallet måste hälso- och sjukvårdspersonalen finna sig i att arbeta under de förutsättningar som betingas av den uppläggning i stort som räddningsledaren ger räddningsarbetet. På samma sätt som räddningsledaren måste sträva efter att underlätta sjukvårdspersonalens arbete måste denna söka bedriva sitt arbete så att räddningsarbetet inte hindras onödigtvis. Även om räddningsledaren inte har någon befälsrätt gentemot hälso- och sjukvårdspersonal, bör man alltså notera ett behov av och ett utrymme för ömsesidig anpassning och påverkan. Det är dock helt klart att räddningsledaren aldrig kan påverka de egentliga vårdinsatserna eller hälso- och sjukvårdspersonal som inte arbetar på skadeplatsen.

Regleringen av ledningsförhållandena inom hälso- och sjukvården har gått mot ett större utrymme för respektive sjukvårdshuvudmans bestämmande och olika läkarbefattningar såsom underläkare, överläkare, eller chefsöverläkare är inte beskrivna i lag som förr.

Det finns inte någon rättslig reglering av vem som ska vara chef över hälso- och sjukvårdspersonalen på skadeplatsen. På samma sätt finns egentligen inte någon reglering av hur befälsförhållandena mellan chefer på sjukhuset och personalen på skadeplatsen ska se ut. Sådana förhållanden måste regleras genom avtal, överenskommelser, lokala föreskrifter, befattningsbeskrivningar och dylikt.

Referenser

Föreskrifter

Upphävda eller obsoleta

Regeringsform den 6 juni 1809.

Kungörelse (1864:77) angående förändrade instruktioner för direktions-, läkare- och sysslomän vid länens lasarett och kurhus.

Brandstadga för rikets städer (1874:26).

Lag (1914:281) om förekommande och släckning av skogseld.

Brandstadga (1923:173).

Lag (1937:222) om förekommande och släckning av skogseld.

Brandlag (1944:521).

Brandstadga (1944:522).

Lag (1960:331) om skyddsåtgärder vid atomanläggningar m.m.

Brandlag (1962:90).

Brandstadga (1962:91).

Brandlag (1974:80).

Räddningstjänstlag (1986:1102).

Räddningstjänstförordning (1986:1107).

Gällande

Rättegångsbalk (1942:740).

Förundersökningskungörelse (1947:948).

Brottsbalk (1962:700).

Regeringsform (1974:152).

Arbetsmiljölagen (1977:1160).

Arbetstidslag (1982:673).

Hälso- och sjukvårdslag (1982:763).

Polislag (1984:387).

Förvaltningslag (1986:223).

Strålskyddslag (1988:220).

Lag (1990:712) om undersökning av olyckor.

Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Förordning (1996:927) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal.

Polisförordning (1998:1558).

Förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet.

Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.

Lag (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.

Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion.

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor.

Myndighetsvisa föreskrifter och anvisningar

Föreskrifter och anvisningar för polisväsendet (FAP)

Artikel 201-1 RPS Allmänna råd för polismyndigheternas organisation, ledning och planering vid särskilda händelser. Hämtat från <http://www.polisen.se/static/fap/FAP201_1_1989.pdf> 2004-05-27.

Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS)

1997:8 – Verksamhetschef inom hälso- och sjukvård. Hämtat från <http://www.sos.se/sosfs/1997_8/1997_8.htm> 2004-05-28.

1997:14 – Delegering av arbetsuppgifter inom hälso- och sjukvård och tandvård. Hämtat från <http://www.sos.se/sosfs/1997_14/1997_14.htm> 2004-05-28.

Utländska föreskrifter och anvisningar

Bayerisches Feuerwehrgesetz vom 23. Dezember 1981 (GVBl S. 526). Hämtat från <<http://www.lfv-bayern.de/images/bayfwg.PDF>> 2004-05-24.

Feuerwehr-Dienstvorschrift 100 – Führung und Leitung im Einsatz (FwDV 100), Ausschuss Feuerwehrahngelegenheiten, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung (AFKzV), März 1999. Hämtat från <http://www.lfs-sh.de/Vorschriften/PDF/FWDV100_19990310.pdf> 2004-05-28.

Offentligt tryck

Proposition 1914:123 med förslag till lag om förekommande och släckning av skogseld.

Proposition 1936:16 med förslag till lag om förekommande och släckning av skogseld.

Proposition 1944:265 med förslag till brandlag och brandstadga m.m.

Proposition 1960:139 med förslag till lag om skyddsåtgärder vid olyckor i atomanläggningar m.m.

Proposition 1962:10 med förslag till brottsbalk.

Proposition 1962:12 med förslag till brandlag och brandstadga m.m.
Proposition 1973:185 med förslag till brandlag m. m.
Proposition 1981/82:97 om hälso- och sjukvårdslag m.m.
Proposition 1983/84:111 med förslag till polislag m.m.
Proposition 1985/86:80 Ny förvaltningslag.
Proposition 1985/86:170 om räddningstjänstlag, m.m.
Proposition 1991/92:152 om hälso- och sjukvårdens ansvar vid dödsfall, m.m.
Proposition 1995/96:176 Förstärkt tillsyn över hälso- och sjukvården.
Proposition 2001/02:10 Fortsatt förnyelse av totalförsvaret.
Proposition 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap.
Proposition 2001/02:184 Extraordinära händelser i kommuner och landsting.
Proposition 2002/03:119 Reformerad räddningstjänstlagstiftning.
Fö Skr 1998/99:33 Beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred.
Fö Skr 2000/01:52 Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.
Ds 1994:140 Upploppet på Tidaholmsanstalten den 22 juli 1994.
Ds 1998:32 Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred.
SB PM 23004:1 Svarta listan – Ord och fraser som kan ersättas i författningsspråk.
SOU 1942:10 Betänkande med förslag till brandlag och brandstadga.
SOU 1971:50 Räddningstjänst – Betänkande angivet av Räddningstjänstutredningen.
SOU 1979:6 Polisen – Betänkande av 1975 års polisutredning.
SOU 1981:82 Samhällets räddningstjänst – Principbetänkande av Räddningstjänst-kommittén.
SOU 1983:77 Effektiv räddningstjänst – Slutbetänkande av Räddningstjänst-kommittén.
SOU 1998:59 Räddningstjänsten i Sverige, Rädda och Skydda - Slutbetänkande från Räddningsverksutredningen.
SOU 2001:41 Säkerhet i ny tid – Betänkande från Sårbarhets- och säkerhetsutredningen.
SOU 2001:86 Förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap – Betänkande från Sårbarhets- och säkerhetsutredningen.
SOU 2001:98 Stöd från Försvarsmakten – Betänkande av Utredningen om Försvarsmaktens stöd till andra myndigheter m.m.
SOU 2001:105 Extraordinära händelser i kommuner och landsting – Slutbetänkande av Utredningen om kommuners och landstings beslutsfattande vid extraordinära fredstida händelser i samhället.
SOU 2002:10 Reformerad räddningstjänstlagstiftning – Räddningstjänstlag-utredningen.

Litteratur

- Berggren, Nils-Olof & Munck, Johan. (2005) *Polislagen – en kommentar*. 5:e upplagan. Norstedts juridik.
- Fischer, Ralf. (2000). *Rechtsfragen beim Feuerwehreinsatz*. 2. Auflage. W. Kohlhammer.
- Försvarsmaktens gemensamma nomenklatur* (Nomen F), 1974 års upplaga. Överbefälhavaren.
- Holmberg, Erik & Stjernquist, Nils. (2003). *Vår författning*. 13: e upplagan. Norstedts Juridik.
- Holmqvist, Lena m. fl. (2002). *Brottsbalken jämte förklaringar, Del II*. 3: e upplagan. *Regional beredskapsplan vid särskild händelse inom landstinget i Östergötland*. Landstinget i Östergötlands län, 2004-06-10.
- Strömberg, Håkan. (1999). *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*. Tredje upplagan. Juristförlaget i Lund.
- Wennberg, Suzanne. (2005). *Introduktion till straffrätten*. 7:e upplagan. Norstedts juridik.
- Wennergren, Bertil. (2004). *Offentlig förvaltning i arbete*. 2:a upplagan. Norstedts juridik.

Skrivelser

- Inspektion av gisslandrama vid polismyndigheten i Östergötland. Rikspolisstyrelsen Dnr VKA-128-5358/96.
- Medicinska katastroftermer och begreppsdefinitioner. Socialstyrelsen Dnr 24-8781/2001, 2001-09-24. Hämtat från <<http://www.sos.se/fulltext/4/2001-4-2/2001-4-2.pdf>> 2003-04-16.

Opublicerat

- Johansson, Per. Ledning vid prehospita sjukvårdsinsatser, PM, FOI.
- Johansson, Per. Rättsliga grunder för insatsledning – Regelsystemet och ledning av polis- och räddningsinsatser, utkast till kompendium.

Stefan Svensson

7. Taktiska grunder

Stefan Svensson är brandingengör och arbetar sedan flera år tillbaka för Räddningsverket. Han disputerade 2002 med avhandlingen *The operational problem of fire control*. Forskningsintresset ligger kring taktik, dvs. hur man på bästa sätt använder resurser i samband med räddningsinsatser, i synnerhet med beaktande av byggnadstekniskt brandskydd. Stefan har deltagit i en rad arbeten kring såväl brandgasventilation som brandsläckning.

Taktik bygger på att resurser ska användas så effektivt som möjligt med hänsyn till hjälpbehov, situationens dynamik samt situationens krav i övrigt, i syfte att erhålla och bibehålla kontroll. Utifrån några inledande rader diskuteras nedan ett taktiskt förhållningssätt som en grund för räddningsinsatser, dvs. i de fall då samhället ställer resurser till förfogande för att erbjuda hjälp i samband med att olyckor inträffar eller då överhängande fara för olyckor föreligger.

I samband med att olyckor uppstår är det många gånger någon som får ett visst behov av att erhålla hjälp utifrån. Den som har drabbats av olyckan har hamnat i en situation som denne inte klarar av att hantera själv, och det är väsentligt att samhället kan erbjuda hjälp på bästa möjliga sätt. Olyckan och den skada som den har förorsakat ska hanteras och vardagen ska återställas mer eller mindre till sitt ursprungliga skick. Den olycka som uppstår genererar en räddningsinsats och i samband med detta, oavsett storlek på olyckan eller på räddningsinsatsen, handlar det normalt om att vidta åtgärder som gör att den som drabbats kan återgå till en mer normal vardag på ett så bra sätt som möjligt, sett ur den drabbades perspektiv.

När dessa åtgärder vidtas har samhället resurser till förfogande i form av människor och maskiner. Det är givetvis väsentligt att dessa resurser används så effektivt som möjligt och utifrån de förutsättningar som gäller i den uppkomna situationen. Det är här någonstans som vi använder begreppet taktik.

Taktik som begrepp används ofta i samband med sport- och idrottsevenemang, företrädesvis i samband med gruppaktiviteter. Man kan också tala om taktik i samband med till exempel schackspel eller andra sällskapsspel. De olika pjäserna på ett schackbräde kan endast förflyttas enligt vissa regler, dvs. enligt vissa förutbestämda mönster, och situationen måste hanteras utifrån dessa regler. Pjäserna har olika uppgifter i spelet och spelarna måste utnyttja sina pjäser på bästa sätt, genom att utnyttja deras olika egenskaper. Dessa egenskaper ska utnyttjas på bästa sätt, dels för varje enskild spelpjäs, dels med beaktande av samtliga spelpjäser tillsammans. Detta kan jämföras med en skadeplats där olika aktörer kan ha olika egenskaper eller förutsättningar – rökdykaren kan med sin utrustning arbeta i hälsofarlig miljö, pumpskötaren ser till att vatten finns tillgängligt etc.

Något förenklat kan man säga att taktik är att ägna sig åt rätt saker vid rätt tillfälle, på ett så bra sätt som möjligt (Svensson, 1999). Taktik är med andra ord mönster av tänkande och agerande för att nå så bra insatsresultat som möjligt (Fredholm, 1990). I samband med räddningsinsatser spelar man helt enkelt ett spel, som har både regler och spelpjäser.

Ett taktiskt förhållningssätt

En viktig utgångspunkt för att genomföra räddningsinsatser är att ha ett grundläggande förhållningssätt kring hur man taktiskt hanterar olyckor, dvs. hur man i grund och botten ska hantera olyckor och olyckors förlopp med hjälp av resurser, så att man på bästa sätt kan erbjuda hjälp till drabbade. Detta kan vi kalla för ett taktiskt förhållningssätt.

Enkelt uttryckt kan man säga att taktik handlar om att skapa en fungerande och effektiv helhet av delar samt att det berör processer, inte strukturer. Taktik handlar således om vad och hur något ska göras, inte om vem som gör det. I detta grundläggande synsätt går det att identifiera fem väsentliga begrepp, med därtill hörande företeelser, som man på olika sätt måste ta hänsyn till:

- Åtgärder
- Optimering
- Kontext
- Dynamik
- Kontroll

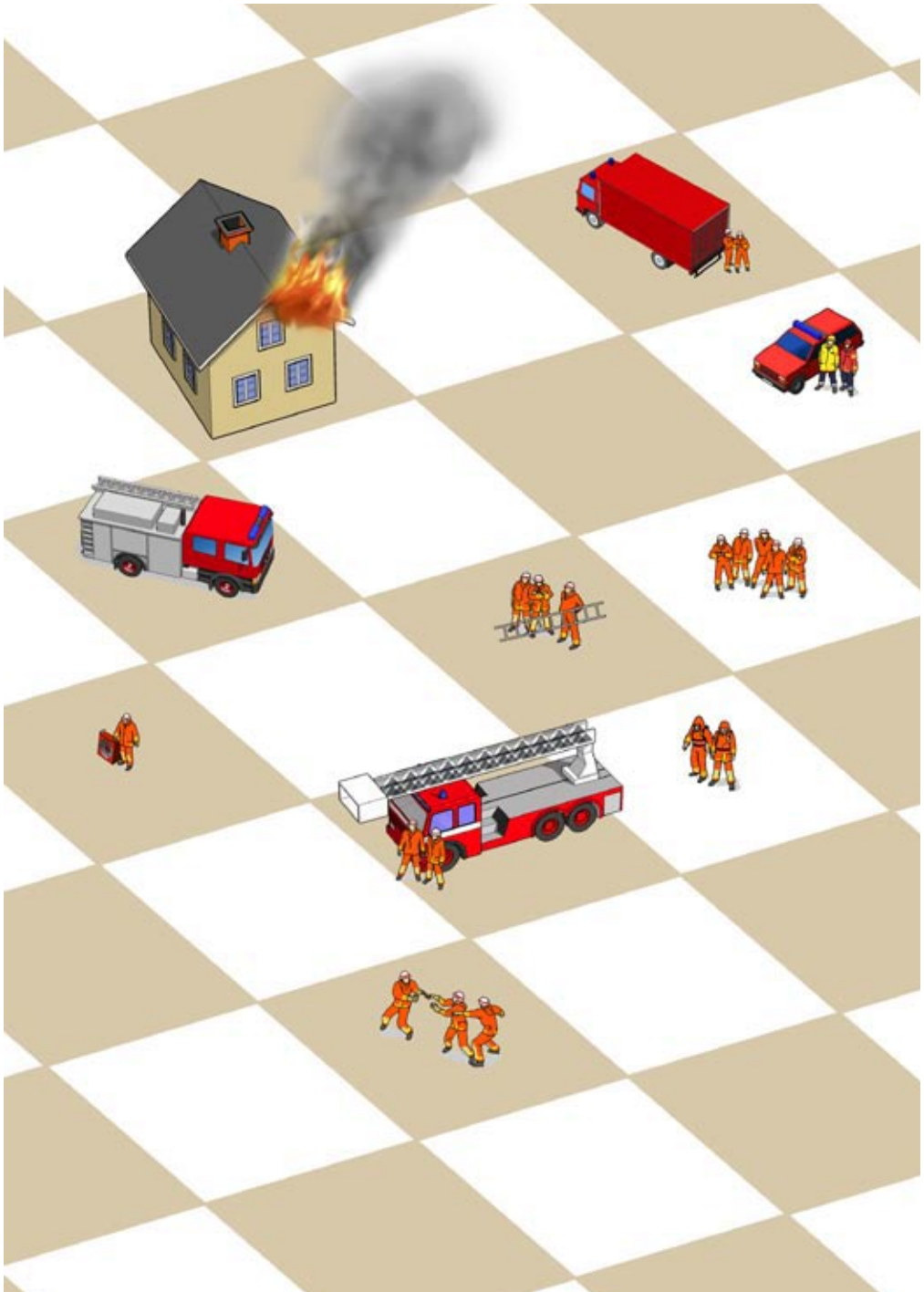
Ett taktiskt förhållningssätt bygger på att man kan hantera samtliga de företeelser som är förknippade med dessa begrepp, samtidigt och kontinuerligt i tiden och rummet.

Resonemanget bygger också på ett systemsynsätt, dvs. att en helhet av delar är mer än bara summan av delarna. Relationerna mellan dessa delar är minst lika viktiga för att karaktärisera systemets egenskaper, som de enskilda delarna.

Åtgärder

För att överhuvudtaget erhålla resultat i samband med räddningsinsatser, dvs. för att kunna erbjuda hjälp till hjälpsökande, krävs resurser. När vi på olika sätt använder oss av resurser, till exempel på en skadeplats, kan man säga att vi initierar, koordinerar och genomför vissa åtgärder. Åtgärder utförs således av resurser som tilldelats uppgifter. I vissa fall benämns resursen ”enhet” vilket är en organisatorisk förankring av resursen, dvs. att vi knyter resursen till en viss plats i en organisation. En sådan enhet består normalt av såväl människor (personal) som maskiner (tekniska hjälpmedel). Och det är normalt med hjälp av enheter man producerar åtgärder.

Ett exempel på en åtgärd kan vara en släckåtgärd, bestående av en uppgift (släckning av brand) samt resurser för detta (en brandman, vatten, slang och strålrör). Andra exempel kan vara håltagning av tak för att ventilerar ut brandgaser (ventilationsåtgärd), losstagnning av fastklämda människor vid trafikolyckor (losstagningsåtgärd) samt tätning av en skadad tank som läcker koldisulfid (tätningåtgärd). Åtgärder kan också vara av mer abstrakt karaktär eller ha en mer övergripande funktion, t.ex. att skapa mer resurser, att hantera fördelning av resurser mellan två olika räddningsinsatser eller att på olika sätt varna allmänheten i händelse av olycka. Observera också att ”ledning” kan betraktas som en åtgärd i sig, dvs. som en viss typ av resurs med uppgifter som att styra, fördela resurser, anpassa, korrigera och att hantera samtliga åtgärder som initieras, koor-



Figur 1. De resurser eller enheter vi har till vårt förfogande i samband med räddningsinsatser fungerar i princip på samma sätt som pjäserna i ett schackspel – vi spelar ett spel där alla spelpjäser är viktiga för slutresultet.

dineras och genomförs i samband med räddningsinsatser. En sådan ”lednings-åtgärd” ska dessutom hantera sig själv och anpassa sig själv till omgivningen.

I detta sammanhang, där vi resonerar kring taktik, kan åtgärder sägas vara de minsta delarna i en större helhet, ett system, och det är endast genom att initiera, koordinera och genomföra åtgärder resultat uppnås. Observera dock att även en så kallad ”icke-åtgärd”, dvs. att inte göra någonting, kan vara väl så viktigt, under förutsättning att valet att inte utföra en viss åtgärd är medvetet. Sådana ”icke-åtgärder” kan vara minst lika viktiga för slutresultatet av insatsen som de åtgärder som faktiskt vidtas.

Eftersom det endast är med hjälp av åtgärder som ett resultat kan uppnås, bör beslutsfattare vid räddningsinsatser ha ingående kunskaper om åtgärderna, dvs. om bland annat resursers kapacitet, effekten av olika typer av åtgärder i olika typer av situationer samt vilken inverkan de initierade, koordinerade och genomförda åtgärderna har på resultatet.

Optimering

Åtgärder måste initieras, koordineras och genomföras på ett så bra sätt som möjligt, utifrån situationens krav och behov, men också med beaktande av de egna behoven, inte minst med avseende på säkerhet. Det finns två aspekter på detta (Svensson, 1999).

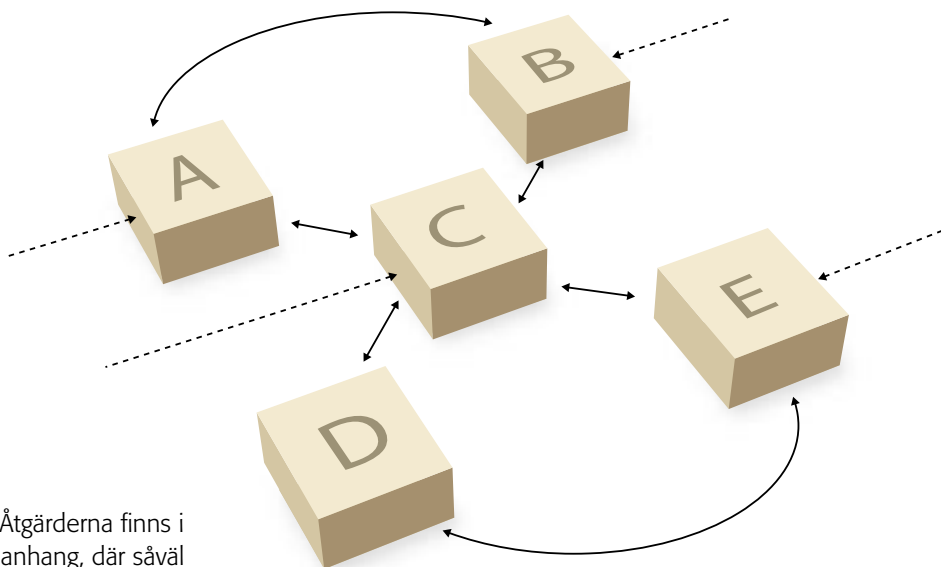
För det första ska varje enskild åtgärd genomföras på ett så bra sätt som möjligt. Detta förutsätter till exempel att den resurs som åtgärden baseras på är lämplig, fungerande och tillräcklig, att personalen är kompetent samt att uppgiften är adekvat i förhållande till såväl resurser som det önskade resultatet. Det är till exempel inte effektivt att införskaffa viss utrustning, om man inte samtidigt också ser till att denna utrustning kan användas, t.ex. genom övning och utbildning. Det är inte heller effektivt att tilldela någon uppgifter som är orimliga i förhållande till den tillgängliga resursen eller i förhållande till förväntat resultat. Tilldelade uppgifter måste också vara logiska i sammanhanget.

För det andra ska varje åtgärd som initieras, koordineras och genomförs, i de allra flesta fall användas tillsammans med andra åtgärder. Det innebär att den ordningsföljd eller de mönster som åtgärderna initieras och genomförs i, måste vara sådana att resultatet av de samlade åtgärderna blir så bra som möjligt. Dessutom måste man se till att två eller flera åtgärder inte tar ut effekten av varandra.

Resultatet av räddningsinsatser baseras således på att initiering, koordinering och genomförandet av åtgärder sker på ett så effektivt sätt som möjligt med hänsyn till bland annat övriga åtgärder och de omständigheter som råder på skadepplats eller i övrigt i samband med räddningsinsatser. Vi kan därmed tala om optimering, dvs. att bestämma bästa lösningar till olika typer av problem. Taktik kan därmed betraktas som ett optimeringsproblem.

Kontext

De åtgärder som initieras, koordineras och genomförs måste finnas i ett sammanhang, en kontext. Även här finns det två aspekter att beakta (Svensson, 1999). Dels utgör de samlade åtgärderna som initieras, koordineras och genomförs ett sam-



Figur 2. Åtgärderna finns i ett sammanhang, där såväl sammanhanget som åtgärderna kan variera i tid och rum.

manhang. Varje enskild åtgärd ska finnas i detta sammanhang, dvs. tillsammans med andra åtgärder. När man initierar, koordinerar och genomför en åtgärd, måste således hänsyn tas till övriga åtgärder. Samtliga de åtgärder som initieras, koordineras och genomförs bör rimligtvis ha en viss inverkan på resultatet.

Dels ska åtgärderna initieras, koordineras och genomföras i ett större sammanhang, dvs. i ett visst förhållande till situationen. Syftet med att initiera, koordinera och genomföra åtgärder är att lösa ett eller flera problem. Åtgärderna ska därför initieras, koordineras och genomföras i ett sammanhang som i stort består av det eller de problem som ska lösas, dvs. en viss situation. Sammanhanget är en viktig grund för vilka åtgärder som överhuvudtaget ska initieras, koordineras och genomföras och i vilken ordning detta ska ske. Det är därför väsentligt att kunna identifiera sammanhanget och de problem som ska lösas, på kort och lång sikt. Kontexten påverkar således både valet av åtgärder och på vilket sätt eller i vilken ordningsföljd de initieras, koordineras och genomförs.

Dynamik

Avsikten med att sätta in olika typer av åtgärder är att på olika sätt åstadkomma en fysikalisk påverkan på själva olycksförloppet, dvs. att fysiskt påverka händelser och lösa problem. Vatten vid brandsläckning används till exempel för att kyla bränslet, stoppa pyrolys (förhindra bildandet av brännbara gaser) och därmed förhindra vidare förbränning. Även fördelning av resurser mellan flera samtidigt pågående insatser handlar i grund och botten om att påverka de fysikaliska förloppen vid respektive insats. När man fördelar resurser mellan flera samtidigt pågående räddningsinsatser, måste således hänsyn tas till hur detta kommer att påverka skeendet vid respektive insats.

De åtgärder som initieras, koordineras och genomförs skapar tillsammans med olyckors förlopp ett dynamiskt förhållande, dvs. ett tids- och rumsberoende, mellan olika typer av åtgärder, mellan respektive åtgärd och olyckans förlopp samt mellan flera åtgärder och olyckans förlopp. Man ska också ha i åtanke att olycksförloppet kommer att fortgå oavsett om åtgärder initieras, koordineras och genomförs eller inte. Det är i denna dynamik, dvs. i samspelet mellan åtgärderna och olyckan, som taktik uppstår. Taktik handlar således om processen i systemet, inte om strukturen.

Hanteringen av resurser och åtgärder kan således sägas ske i ett dynamiskt sammanhang. Såväl initiering av en specifik åtgärd som koordinering och genomförande måste ske baserat på sammanhanget, som dels beror på situationen, dels på de samlade åtgärderna. Valet beror givetvis också på det resultat som förväntas kunna uppnås med såväl den enskilda åtgärden som de samlade åtgärderna. Motsvarande resonemang är också giltigt för resurser i ett större perspektiv.

Det är av stor vikt för samtliga inblandade vid räddningsinsatser att ha goda kunskaper om den dynamik som påverkar olyckors utveckling och händelseförlopp, oavsett om åtgärder vidtas eller inte. Det är också viktigt att knyta an denna dynamik till olyckors inverkan på drabbade människor, egendom eller miljö, eftersom det är hjälpbehovet till följd av olycka eller överhängande fara för olycka som måste vara i fokus.

Man bör också ha i åtanke att dynamiken i ett system i hög grad styrs av systemets energi- och massbalanser. Energibalansen för ett system anger hur energi tillförs, omvandlas och bortförs i systemet. Massbalansen för ett system beskriver det balanserade förhållandet mellan massan som tillförs systemet, massan som strömmar ut ur systemet och massförändringar i systemet. Och många gånger kan dynamiken beskrivas, förklaras eller förstås med grundläggande fysikaliska principer och lagar.

Kontroll

Avsikten med att genomföra räddningsinsatser, är att svara upp mot det hjälpbehov som är föranlett av inträffad olycka, genom att initiera, koordinera och genomföra åtgärder så att kontroll över olycksförlopp erhålls och bibehålls. Vi kan här tala om ett övergripande syfte med räddningsinsatser – att erhålla och bibehålla kontroll (Svensson, 2002).

För att erhålla och bibehålla kontroll krävs normalt att fyra generella villkor är uppfyllda (Brehmer, 2000):

- Det måste finnas ett mål (målsvillkor).
- Det måste vara möjligt att bestämma systemets tillstånd (observationsvillkor).
- Det måste vara möjligt att förändra tillståndet i systemet (påverkansvillkor).
- Det måste finnas en modell av systemet (modellsvillkor).

Det är endast genom kontroll som händelseutvecklingen kan styras i avsedd riktning, och det är genom att initiera, koordinera och genomföra åtgärder som kontroll erhålls och bibehålls.

Kontroll kan också beskrivas som hur handlingar väljs och utförs, där grad av möjligheten att påverka systemet genom en viss åtgärd och på olika systemnivåer, är viktiga frågor. Utifrån denna aspekt går det att identifiera fyra karakteristiska grader av kontroll eller nivåer av funktionen kontroll (Hollnagel, 1993):

Godtycklig kontroll. I denna nivå är händelsehorisonten begränsad till nuet och det finns inget hänsynstagande till vare sig föregående händelser eller förväntade utfall. Valet av nästa åtgärd/händelse är till synes slumpartad och endast ett mål i taget tas i beaktande.

Opportunistisk kontroll. Händelsehorisonten omfattar endast en åtgärd/händelse som är vald för att matcha den nuvarande situationen och med endast minimal hänsyn till de långsiktiga effekterna. Viss hänsyn tas till tidigare handlingar i det att nästa handling är vald för att matcha den föregående. Dessutom är feedback inte alltid korrekt utnyttjad.

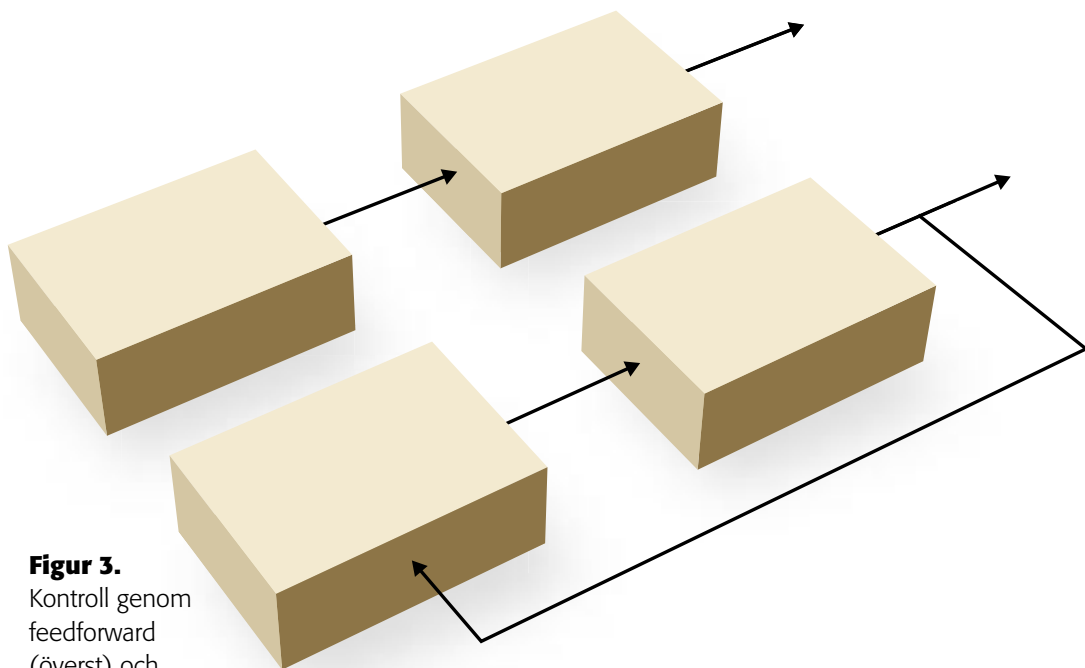
Taktisk kontroll. Här tas hänsyn till effekterna av en åtgärd i ljuset av vad som tidigare utförts. Val av nästa händelse/åtgärd görs i (viss) detalj och i beaktande av potentiell effekt av händelsen/åtgärden samt att planer används som bas för val av händelser/åtgärder. Mer än ett mål beaktas.

Strategisk kontroll. I denna nivå är beslutsfattare/chef fullt medveten om vad som händer och gör överlagda planer för att hantera situationen, vilket kräver initiering, genomförande och koordinering av speciella händelser/åtgärder. Händelsehorisonten omfattar såväl föregående händelser som framtida utvecklingar, även om antalet steg som kan planeras kan vara litet även för experter.

Godtycklig och strategisk kontroll representerar två ytterligheter, medan opportunistisk och taktisk kontroll är de mest frekventa kontrollnivåerna. Syftet med att använda dessa kontrollnivåer är framförallt att kunna beskriva hur utförandet skiftar mellan olika kontrollnivåer beroende på såväl utfallet av händelser och åtgärder som av tillgänglig tid. Andra parametrar som kan påverka kontrollnivån är antalet samtidiga mål som ska uppfyllas, tillgången av planer, uppfattningen av händelsehorisont samt tillståndet på utförarnivå. Observera dock att dessa kontrollnivåer är teoretiska konstruktioner. I verkligheten kommer graden av kontroll att variera kontinuerligt. Viktiga frågor man bör beakta är bland annat:

- Övergången mellan kontrollnivå och orsaker till sådana övergångar
- Karakteristika i en given kontrollnivå
- Interaktionen mellan kompetens och kontroll.

Här kan begrepp såsom *feedback* (återkoppling) och *feedforward* vara viktiga. Vanligtvis drivs opportunistisk kontroll av feedback, dvs. utifrån kontinuerliga signaler som ges av systemet. Detta gör att indikering av feedback är kritiskt, dvs.



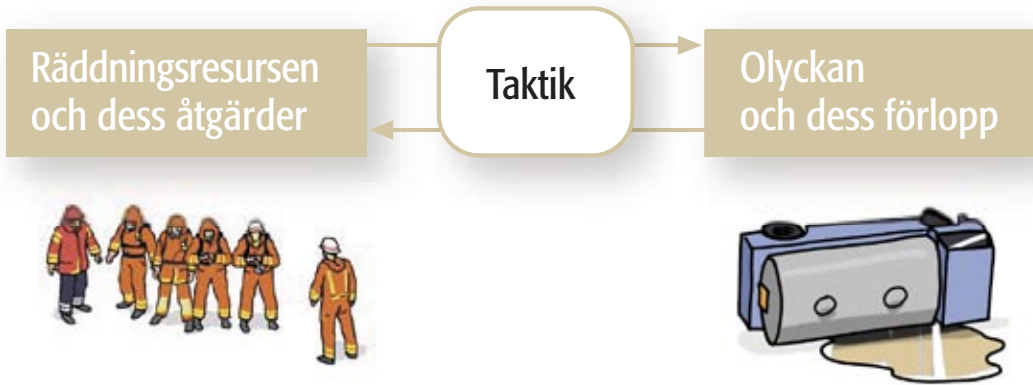
Figur 3.
Kontroll genom
feedforward
(överst) och
kontroll genom
feedback.

att man får korrekta signaler och relevant information från systemet. På motsvarande sätt kan man säga att strategisk kontroll i högre utsträckning drivs av feedforward, vilket enkelt kan uttryckas som att man agerar utifrån en plan utan någon aktuell information från systemet. Ett enkelt exempel på feedforward är då man planerar för framtida händelser som man egentligen inte har någon information om. Efterhand som händelseutvecklingen fortskrider kommer man att få mer information och kan i allt större utsträckning anpassa planen efter den faktiska verkligheten. Situationen kommer då att få ett allt större inslag av feedback. Att agera utifrån feedforward kräver generellt högre kompetens än att agera utifrån feedback, eftersom det kräver att man kan skapa bra och korrekta modeller av systemet som ska kontrolleras.

Dessutom kan man hävda att högre kompetens gör det mer troligt att kontroll bibehålls på såväl kortare som längre sikt i systemet, oberoende av hur man definierar sitt system. Slutligen kan man tillägga att det finns en koppling mellan kontroll och tillgänglig tid och då även med rummet. Ju kortare tid som finns till förfogande eller ju större rummet är, desto svårare är det att nå högre grad av kontroll. Samtidig kan det dock många gånger vara viktigt att nå högre grad av kontroll, ju kortare tiden är eller ju större rummet är.

Övrigt

Hela resonemanget kring åtgärder, optimering, kontext, dynamik och kontroll är tillämpligt oavsett hur man definierar sitt system och oavsett hur stort eller hur litet systemet är. Lika väl som det är giltigt vid den enskilda räddningsinsat-



Figur 4. Taktik är länken mellan de insatta resurserna och olyckan.

sen eller rent av vid en mindre del av en enskild räddningsinsats, är det giltigt då behov och resursfördelning ska hanteras mellan till exempel flera samtidigt pågående insatser. Även här bör det ske en optimering av åtgärder, baserat på bland annat hjälpbehov vid de olika insatserna, kravet på att upprätthålla beredskap samt bedömning av riskbild. Kontrollbegreppet är giltigt även i detta sammanhang, där dock graden av kontroll (i tid och rum) kommer att variera.

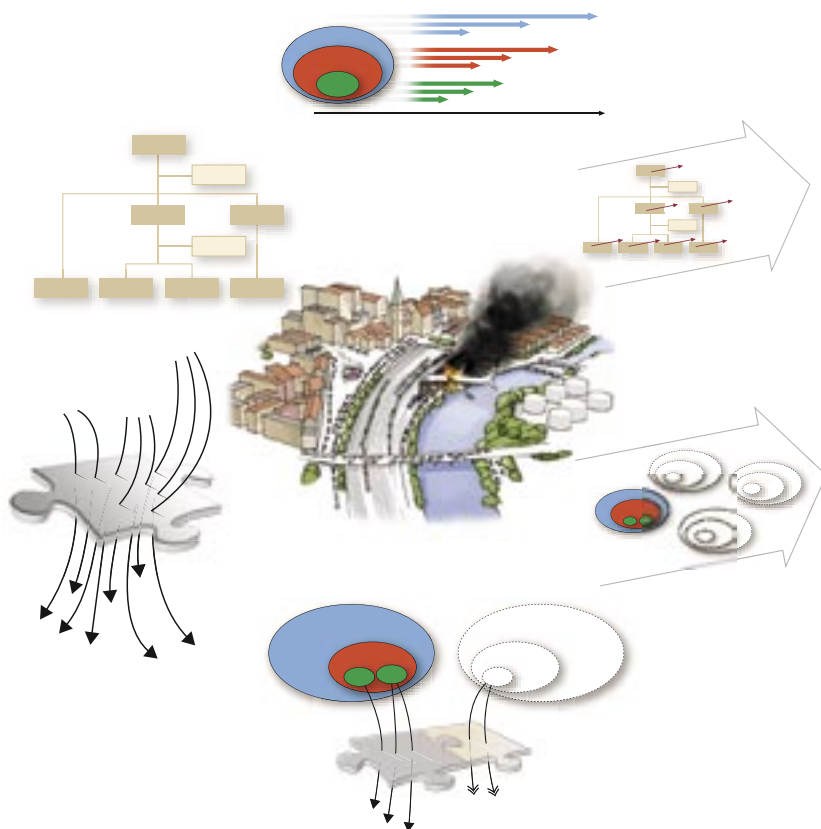
Ett taktiskt förhållningssätt bör alltid eftersträvas, oavsett organisatorisk tillhörighet, fysisk placering, systemgränser etc. (Svensson, m. fl. 2005).

Referenser

- Brehmer, B. (2000). *Dynamic Decision Making in Command and Control*. I McCann, C & Pigeau, R. (Red.) *The Human in Command: Exploring the Modern Military Experience*, New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- Fredholm, L. (1999). *Utveckling av räddningstaktik, analyser och metodförslag*. (FOA rapport E 50006-5.3). Stockholm: Försvarets Forskningsanstalt, Huvudavdelning 5.
- Hollnagel, E. (1993). *Human reliability analysis, Context and Control*. London: Academic Press.
- Svensson, S. (1999). *Räddningstaktiska grunder, förslag till definitioner och kommentarer därtill*. (P21-252/99). Karlstad: Räddningsverket.
- Svensson, S. (2002). *The operational problem of fire control*. Thesis. Lund: Lund University.
- Svensson, S., Cedergårdh, E., Mårtensson, O. & Winnberg, T. (2005). *Taktik, ledning, ledarskap*. Karlstad: Räddningsverket.

Erik Cedergårdh & Thomas Winnberg

8. Utformning av lednings- organisation



Erik Cedergårdh är brandingenjör och har arbetat som räddningsledare sedan 1985. Han tjänstgör som Räddningsschef i beredskap och arbetar med ledningsutveckling inom Räddningstjänsten Storgöteborg. Erik arbetar också med utveckling av samverkan mellan olika organisationer. Erik har länge deltagit i den nationella utvecklingen av kommunal räddningstjänst i olika projekt vid Räddningsverket och är medförfattare till *Grunder för ledning, generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser*.

Thomas Winnberg arbetar inom Södertörns brandförsvarsförbund som insatsledare/stabsbefäl. I arbetsuppgifterna ingår förebyggande och uttryckande verksamhet. Sedan 1996 har han deltagit i den nationella utvecklingen av kommunal räddningstjänst i olika projekt vid Räddningsverket. Thomas deltar även i utbildningen av ledningspersonal till internationella räddningsinsatser vid jordbävningar.

Effektiv räddningstjänst förutsätter förmåga att vidta åtgärder och att disponera resurser gentemot varierande hjälpbehov och risk- och hotbilder. Vi betraktar kommunens organisation för räddningstjänst och dess verksamhet som en del av samhällets hantering av störningar och kriser och menar att samhällets samlade agerande behöver utformas till en helhet för att det totala hjälpbehovet ska kunna omhändertas. Genom att andra aktörer tidigt involveras kan hjälpbehovet hanteras på ett förutseende sätt. Ledningsarbete innebär att olika komplexa och dynamiska processer integreras i syfte att åstadkomma effekt med hjälp av åtgärder för att tillgodose hjälpbehov. Hjälpbehovet är i sin tur ett dynamiskt och komplext förlopp. Ledningsarbete handlar om att vara förberedd inför de hjälpbehov som kan uppstå till följd av aktuella risker. Det handlar också om att erhålla och bibehålla kontroll över fysiska skadeförlopp och samtidigt skapa förutsättningar för eget agerande för drabbade människor och drabbade organisationer.

Nedan beskrivs några i vår mening påtagliga utvecklingstendenser och utvecklingsbehov inom den kommunala räddningstjänsten. Därefter diskuteras tankegången att samhällets samlade förmåga behövs för att möta hela hjälpbehovet och dess konsekvenser. Vi beskriver här det vi valt att kalla förutseende ledning. Artikelns centrala del är en modell med en systemuppbyggnad i flera dimensioner. Modellen har utvecklats utifrån de verksamhetsförändringar som för närvarande kan skönjas inom kommunal räddningstjänst och är tänkt att vara ett hjälpmedel när man fördelar olika befogenheter inom utryckningsverksamheten. Vårt huvudbudskap är att utveckling här handlar om att skapa anpassningsförmåga mellan ledningsarbetets utformning och de krav som uppstår till följd av det aktuella hjälpbehovet i tid och rum. Handlingsberedskap behöver finnas för tänkbara alternativa händelseutvecklingar och för att styra om verksamheten. Slutligen beskrivs vikten av att samverkan sker mellan ledningsprocesserna i de olika organisationer med skilda uppdrag i samhället (sammhällsaktörer) som berörs av det totala hjälpbehovet. Beskrivningarna utgår från kommunens organisation för räddningstjänst, men stora delar av vårt resonemang kan överföras på annan verksamhet.

Artikeln bygger på litteratur inom området och praktiska erfarenheter från den kommunala räddningstjänstverksamheten. De avsnitt som beskriver ledningssystemets utformning bygger på *Effektiv insatsledning* (Johansson 2000) och *Grunder för ledning* (Räddningsverket 1998). De delar som behandlar organisatoriska aspekter har utformats med stöd av Erna Danielsson och hennes forskning.

Ledningsutveckling

Under årens lopp har olika typer av åtgärder vidtagits för att minska de skadeproblem som uppstår i samhället. Åtgärderna har styrts av respektive tidsperiods aktuella problem. Så minskades exempelvis de stora stadsbränderna med hjälp av bland annat kvartersindelning i stadsplaneringen. Kvartersbränderna minskades genom att byggnadstekniska krav på brandmurar infördes. Genom förbättrade brandcellsindelningar förbättrades skyddet för byggnader. Under 1960-talet fokuserades resonemanget på rumsbränder, vilket bland annat ledde till skärpta krav på materialanvändning.

Räddningstjänstens arbetssätt har förändrats i linje med utvecklingen. Numera avgränsas de flesta bränder till startföremålet. Flera av de förändringar som nu pågår inom räddningstjänsten syftar till att effektivisera insatserna gentemot brand i startföremål, bland annat genom att öka den enskildes förmåga att i ett tidigt skede själv hantera skadan. Fortfarande finns en hel del äldre byggnadsbestånd kvar i samhället och även nya byggnader kan vara brandtekniskt komplicerade och ha ansamlingar av brännbart material. Det innebär att det kan utvecklas stora bränder om branden i startföremålet inte stoppas. Kan åtgärder genomföras i ett tidigare skede av ett skadeförlopp än med nuvarande ”10-minuters-synsätt”, förhindras skadans utbredning effektivt.

Utöver att räddningstjänsten erhåller och bibehåller kontroll över den fysiska skadeutbredningen, behöver drabbade människor få hjälp och stöd på olika sätt. Den pågående utvecklingen att stärka samhällets förmåga att hantera olika former av störningar och kriser är också ett incitament för utvecklingen av räddningstjänstens ledningsförmåga. Den ökade tekniska komplexiteten samt indikationer från statsmakten om behovet av en utvecklad förmåga att leda räddningsinsatser vid stora olyckor utgör en grund för räddningstjänsten att utveckla sin ledningsförmåga. Svensk räddningstjänst tar i allt större utsträckning hjälp av resurser såväl nationellt som internationellt vid stora olyckor. Det är därför viktigt att synen på ledning omfattar hela detta spektrum, från ”den lilla till den stora” händelsen, och förmågan att hantera räddningsinsatser och andra samhälleliga insatser där räddningstjänsten kan vara en aktör bland flera.

Utifrån ovan beskrivna tendens kommer vi nu att visa på några tänkbara utvecklingsriktningar och samtidigt diskutera några ledningsproblem som enligt vår mening behöver bearbetas.

Störningar och kriser i samhället

Samhällets samlade förmåga att hantera störningar och kriser är under utveckling och förväntningarna på räddningstjänstens ledningsorganisation kommer säkerligen att öka ytterligare inom ramen för krishanteringssystemet i Sverige. Det handlar bland annat om att förbättra förmågan att i samarbete med andra samhällsaktörer omhänderta hela hjälpbehovet. Det innebär att räddningstjänstens ledningsorganisation behöver kunna se och bedöma hjälpbehov i bredare omfattning än enbart räddningstekniskt. Det kan röra sig om medmänskligt omhändertagande eller att hantera konsekvenser till följd av påverkan på samhällets infrastruktur.

Uppbyggnad av övergripande ledning görs ofta utifrån belastningen på den egna organisationen. Vid olika samhällsstörningar behöver räddningstjänstens övergripande ledning aktiveras även om inga räddningstjänstresurser finns insatta i någon uppgift. Ett ledningsarbete med flera aktörer än räddningstjänsten kan behöva startas vid indikationer om störningar i samhället. Dessutom förväntas aktiv medverkan i olika krishanteringssammanhang även om händelsen inte är att betrakta som räddningstjänst enligt lagstiftningen.

Utvecklingen kan innebära att man utför kontinuerliga hotbildsanalyser för hela den kommunala sfären. Personalen i ledningsorganisationen behöver därför förstå hur störningar och krissituationer påverkar såväl övriga samhällsaktörer som samhället i stort.

Hjälpbehovet i fokus

Utvecklingen av ledningsarbetet tenderar att till stor del handla om rutiner och samspel inom den egna organisationen. Sådana resonemang behövs naturligtvis, men räddningstjänsten behöver i allt större utsträckning fokusera på hjälpbehovet och på vad som åstadkoms. Centralt är att åstadkomma en tidig kontroll av skadeutvecklingen. Ledningsarbetet syftar till att forma en taktik i förhållande till det aktuella hjälpbehovet. Men taktik- och kontrollbegreppen är ännu inte tillräckligt utvecklade för de olika nivåerna inom räddningstjänsten, utan relateras oftast till räddningsledarens ledningsarbete. Vi menar att ett gemensamt synsätt på hur taktik hanteras på alla nivåer inom organisationen kan gagna utvecklingen. Fokus på att erhålla och bibehålla kontroll över skadeutvecklingen och att omhänderta hela hjälpbehovet, behöver genomsyra alla delar av organisationen.

Utvecklingen av kommunal räddningstjänst som en aktör bland flera i ett större samhällsperspektiv, behöver utgöra en grund när hjälpbehov ska tillgodoses. Utöver tekniskt inriktade åtgärder behöver räddningstjänsten som kommunens företrädare också kunna möta de drabbades övriga behov av hjälp. Det kan exempelvis innebära att handleda drabbade till ett eget agerande eller att fungera som länk till andra hjälporgan. I takt med att enskilda och olika organisationer utvecklar sin egen krishanteringsförmåga behöver räddningstjänsten utveckla sin förmåga att anpassa sina åtgärder i förhållande till de drabbades åtgärder. Vi menar att räddningstjänsten behöver fokusera på både drabbade människor och det fysiska skadefenomenet i större utsträckning än tidigare.

Hjälpbehovet påverkar ledningsarbetets utformning

Den kommunala räddningstjänsten organiserar sig ofta utifrån en och samma struktur oavsett olycksituation och aktuella ledningskrav. Förmågan att identifiera hjälpbehov och ledningskrav för att anpassa arbetet gentemot den rådande situationen behöver utvecklas. Kraven på ledning kan också variera under olika skeden av en händelse. Ledningsarbetet tenderar att ibland gå ”i stå” efter ett tag. När de första åtgärderna inte fungerar i förhållande till skadeförloppet måste man ibland finna nya angreppssätt för att möta det aktuella hjälpbehovet. Även arbetsformer och organisatorisk struktur behöver kunna förändras under en

pågående händelse, för att anpassas i förhållande till aktuella ledningskrav.

Den kommunala räddningstjänsten behöver därför vara utformad på ett sådant sätt att det är möjligt att snabbt kraftsamla med resurser vid stora händelser och att utöka resurserna relativt snabbt vid händelser som växer i omfattning. Förmåga måste finnas för att hantera såväl vanligt förekommande olyckor som större olyckor och händelser med samhällspåfrestande konsekvenser.

Utvecklingstendensen mot små *enheter*, samtidigt som risktopografin fortfarande innehåller sannolikheter för större olyckshändelser, gör att räddningstjänsten måste kunna ”växla upp” organisationen. Indelning i enheter är ett sätt att göra resurserna hanterbara, inte minst i tidspressade lägen, för ledningsorganisationen. Varje enhet ska kunna agera självständigt. Vanligtvis organiserar sig räddningstjänsten i förutbestämda grupperingar. Vi menar emellertid att det behövs en för olika situationer anpassad tillämpning av enhetsindelningen för att skapa flexibilitet gentemot hjälpbehovet. Vi tror att enhetsbegreppet i framtiden snarast kommer att användas i betydelsen *mentala enheter*, dvs. flera tänkbara sammansättningar som är kända i hela organisationen.

Den överordnande ledningen för utryckningsverksamheten tenderar att till största delen hantera logistik, information och beredskap. Ett aktivt och för hela organisationen riktande ledningsarbete behöver därför utvecklas. Det händer att åtgärder initieras för sent i förhållande till händelsers förlopp. Förutseende sätt att hantera olika hjälpbehov behöver därför utvecklas. Det gäller att på alla nivåer ha förmåga att vidta åtgärder på indikationer om behov *innan problem uppstår*.

Ibland utvecklas en händelse på annat sätt än vad ledningsorganisationen förutsett. Det gör det viktigt att utveckla förmågan att bedöma tänkbara alternativa händelseutvecklingar och planera för och vidta åtgärder mot sådana händelseutvecklingar, att pröva alternativa angreppssätt för att vid behov kunna styra om inriktningen av en eller flera räddningsinsatser.

Framtiden kan innehålla många alternativa arbetsformer. Allt mer kunskap förs ut till enskilda individer och organisationer för att de ska kunna ingripa vid en olycka i det tidiga skedet. Resultatet kan bli att resurser från andra organisationer än de som normalt agerar i dag, ingår i planläggningen och ansluter sig successivt vid en olycka. Förmodligen ställer en sådan flexibilitet större krav på ledning under inledningsskedet vid räddningsinsatser än i dag. Det kan bland annat handla om att öka räddningstjänstens förmåga att anpassa sitt agerande till de åtgärder som redan vidtagits av dem som är på plats tidigt i olycksskedet.

Ibland sägs att enskilda individer i ledningsorganisationen ska ”backa” när det blir en stor räddningsinsats. Att backa innebär ofta att agera i ett större omfång såväl geografiskt som organisatoriskt och i tid, något som kan innebära orimliga förväntningar på den enskilde. Ledningsverksamheten behöver därför utvecklas så att uppväxlingen görs rimlig utifrån individens förutsättningar.

Anpassad beredskap för insatsproduktion

Beredskapshantering inom räddningstjänsten har historiskt sett varit förhållandevis oberoende av risk- och hotbildsförändringar. Större kunskap och en mer

utvecklad syn på hur den egentliga riskbilden förändras över tid, exempelvis under dygnet, tydliggör behovet av att aktivt disponera resurserna mot denna variation. Det betyder att en ledningsorganisation behöver disponera resurser under tid av beredskapsproduktion utifrån långsiktiga uppföljningar av verksamheten och ett kontinuerligt underrättelsearbete. Detta kan till exempel möjliggöras med hjälp av ett bra statistikunderlag över var och när sannolikheten är som störst för att olyckor inträffar inom en kommun. Med *beredskapsproduktion* menar vi här en förmåga att vid behov avdela resurser för att genomföra en räddningsinsats. I beredskapsproduktionen ingår också att räddningstjänsten, andra aktörer och enskilda ges möjlighet att förbereda sig för olika händelser som kan bli följden av rådande risk- och hotbilder.

Att tillgodose hjälpbehov

Enligt Lars Fredholm (se bokens första artikel) består hjälpbehovet av olika *behovsdomäner* i form av livräddning, egendomsräddning, miljöräddning, livs- och funktionsstöd samt återskapande. Fredholm menar att ledningsarbetet behöver utformas för att hantera olika *åtgärdsdomäner* i form av olyckor som fysiskt skeende, människan och hennes sociala sammanhang samt hotade eller drabbade samhällsfunktioner. Räddningstjänsten ska agera vid tillfällena och skeden där det är orimligt att enskilda medborgare eller organisationer själva hanterar sin situation. Vid olyckor behöver det hjälpbehov som uppstår tillgodoses, vilket åstadkoms genom olika åtgärder. *Åtgärd* kan i vid mening ses som en handling som är inriktad mot ett visst resultat. Att informera drabbade hyresgäster, lämna information till allmänheten via media, kontakta andra myndigheter och att med hjälp av utrustning påverka ett kemikalieutflöde är olika exempel på åtgärder. Räddningstjänsten åstadkommer åtgärder gentemot det fysiska skadeförloppet dels med hjälp av mobila resurser, människor och utrustning, dels genom att utnyttja aktiva system på anläggningar, t.ex. brandventilatorer, fläktar, sprinkler m.m. Att förbereda en eventuellt kommande räddningsinsats eller att besluta om en viss nivå på beredskapen, kan också betraktas som åtgärder. Genom åtgärder i flera dimensioner tillgodoses det hjälpbehov som uppstår i olika situationer.

Även vanligt förekommande olyckor, som betraktas som "små" ur räddningstjänstens synvinkel, är oftast dramatiska för den enskilde som blir drabbad. Det kan vara enda gången i livet som man får hjälp av räddningstjänsten. Den drabbade kan behöva stöd för att starta sitt eget hjälparbete och stöd för att komma vidare i sin hantering av olyckan. Det kan handla om stöd för att hantera själva upplevelsen av olyckan och om mer konkreta åtgärder. Räddningstjänsten behöver medverka till att både enskilda och drabbade organisationer kan hantera den problematik som uppstår till följd av olyckan. Detta behöver ske medan räddningsinsatsen pågår och efter det att räddningstjänsten avslutat sin insats. Inom större organisationer finns ofta någon form av krisledning att samarbeta med.

Olika samhällsaktörer har till uppgift att tillgodose olika former och delar av

hjälpbehov. De olika aktörernas åtgärder ska sammantaget svara upp mot hjälpbehovet. För att tillgodose hela hjälpbehovet krävs att det sammanhang som är påverkat identifieras, liksom de ingredienser det drabbade sammanhanget består av. Behovet i det drabbade sammanhanget påverkar vilka åtgärder som behöver vidtas och i förlängningen vilka samhällsaktörer som behöver involveras.

Drabbat sammanhang

En olycka drabbar och påverkar människor och deras omgivande miljö fysiskt, psykiskt och socialt. När en människa drabbas av en olycka, drabbas också hennes sociala sammanhang i form av anhöriga och vänner. Även allmänheten påverkas, t.ex. av informationshanteringen vid en händelse. (Se vidare Ann Enanders artikel i denna bok.)

Vid olyckor uppstår skador och hot på olika typer av objekt; exempelvis kontor, bostäder, processindustrier, vårdanläggningar, vattentäkter eller andra anläggningar som ingår i samhällets infrastruktur. Det kan också av andra orsaker uppstå störningar i viktiga samhällsfunktioner. Beroende på vilken typ av objekt som påverkas följer olika konsekvenser i samhället. Exempelvis kan brand i en för Sverige viktig anläggning för införsel av råolja, få allvarliga konsekvenser för samhället i stort. En olycka kan också bestå av olika typer av fysiska skadeutvecklingar. Det kan t.ex. vara utflöde av kemikalier, brand, skred eller utflöde av vatten. Det kan inträffa olika typer av skador i olika objekt. Ett köpcentrum kan t.ex. drabbas av brand eller en översvämning. En dynamisk händelse förändras och kan exempelvis bli mer omfattande geografiskt. Den kan också vara oförändrad i storlek, men övergå till att bli mer komplicerad och komplex.

En olycka leder till många olika konsekvenser utöver det som påtagligt kan ses i form av fysiskt skadade människor, brandspridning i en byggnad etc. För att skapa så vida associationsbanor som möjligt har vi därför valt benämningen *drabbat sammanhang*. Som framkommit ovan drabbas också människors sociala sammanhang och människor som berörs av de konsekvenser som bortfall av olika samhällsfunktioner för med sig. Många kan drabbas eller påverkas av avstängda vägar, störningar i eldistribution eller vid avbrott i telefonförbindelser. Om exempelvis en brand ödelägger en fabrik i en mindre bruksort är hela orten en del av det drabbade sammanhanget bland annat eftersom arbetstillfällena kan vara hotade. En olycka kan få konsekvenser för det drabbade sammanhanget för lång tid.

Det drabbade sammanhanget kan definieras utifrån:

- det sociala sammanhanget
- konsekvenser för de drabbade, olika organisationer eller för samhället i stort
- geografisk utbredning
- karaktären på det inträffade
- dynamiken och komplexiteten i händelsen.

Eftersom räddningstjänsten ofta blir involverad tidigt vid en händelse, behövs förmåga att kunna identifiera det drabbade sammanhanget översiktligt. Genom



Figur 1. En olycka leder till olika konsekvenser i ett samhälle.

att tidigt initiera andra berörda samhällsaktörer, skapas förutsättningar för att hela hjälpbehovet omhändertas på ett förutseende sätt. Genom sådana tidiga kontakter stärks samhällets förmåga till hantering av konsekvenser till följd av olika händelser inom ramen för krishanteringssystemet.

Åtgärdsproduktion och aktörssammanhang

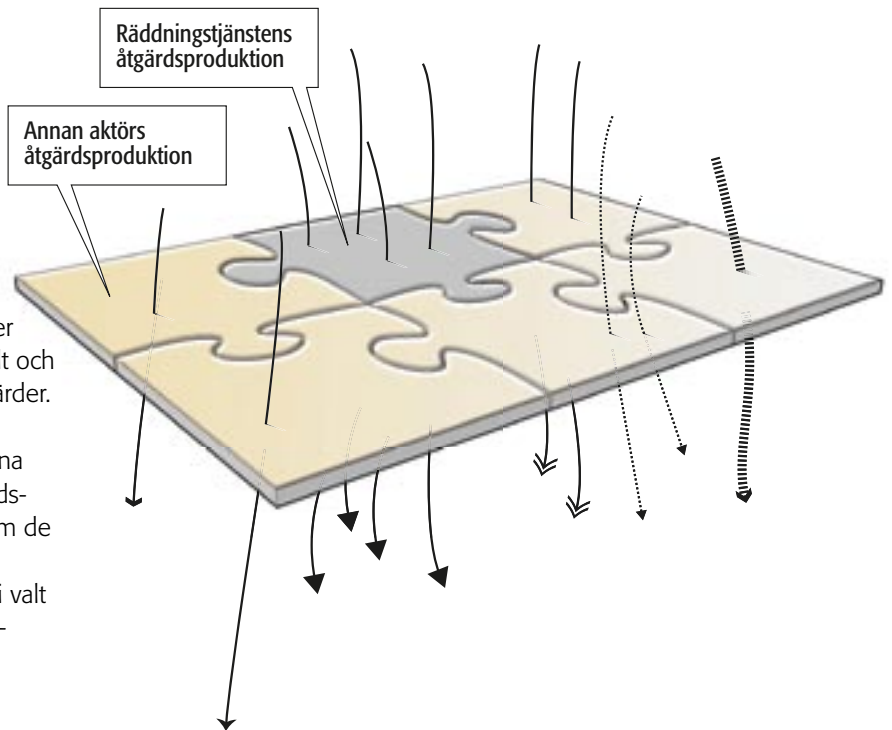
Samhällets aktörer måste bedöma vilka behov i det drabbade sammanhanget de ska åtgärda. I vår modell använder vi begreppen *åtgärdsproduktion* och *aktörssammanhang* för att diskutera hur samhället som helhet ska kunna svara mot behovet i det drabbade sammanhanget. Begreppet *åtgärdsproduktion* omfattar alla de åtgärder som någon organisation i samhället behöver utföra, exempelvis ett drabbat företag, frivilliga insatser och olika offentliga samhällsaktörer. Fortsättningsvis fokuseras på de offentliga aktörernas åtgärder.

Samhällets offentliga aktörer behöver bedöma vilka åtgärder som de rimligtvis ska vidta i en viss situation. Det kan vara så att åtgärder behöver vidtas från samhällets sida trots att ingen enskild aktör har motsvarande ansvar enligt lagstiftning. En händelse kan också leda till konsekvenser i det drabbade sammanhanget som ingen offentlig samhällsaktör har möjlighet att åtgärda.

Olika aktörer bidrar med olika åtgärder i ett drabbat sammanhang. En olycka ”känner” inga administrativa och juridiska gränser. Resonemang om vilken offentlig samhällsaktör som ”äger” en händelse är knappast relevanta, eftersom flera aktörer ansvarar för att åtgärda olika konsekvenser i det drabbade sammanhanget. I lagen (2003:778) om skydd mot olyckor regleras vilken myndighet som svarar för ”funktionen räddningstjänst” i olika situationer. Vid olyckor finns vanligtvis skadade människor som behöver medicinskt omhändertagande, samtidigt som polisiära uppgifter behöver lösas. Fysiskt oskadade människor kan behöva stöd från socialtjänsten. Flera samhällsuppdrag behöver således



Figur 2. Samhällets åtgärder omfattar såväl olyckan som flera av dess konsekvenser för det drabbade sammanhanget.



Figur 3. Olika samhällsaktörer agerar parallellt och utför olika åtgärder. De aktiverade organisationerna och den åtgärdsproduktion som de svarar för i en situation har vi valt att kalla aktörs-sammanhang.

utföras samtidigt vid en händelse. Det är viktigt att samspelet mellan samhällets aktörer fungerar för att hjälpen ska bli så bra som möjligt.

Begreppet *aktörssammanhang* står i vår modell för den aktuella grupperingen av berörda organisationer i en viss situation, och den samlade åtgärdsproduktionen som de svarar för. Det är dessa aktörers gemensamma agerande som resulterar i att åtgärder vidtas på ett sätt som svarar mot behovet i situationen. Eftersom förmåga och uppgift att vidta olika åtgärder har fördelats i samhället behöver åtgärdsproduktionen ske i ett samspel över administrativa gränser. Ser vi till hela det drabbade sammanhanget kan många aktörer bli berörda för att olika behov ska kunna hanteras. Att påverka ett skeende och tillgodose ett behov handlar om att i ett dynamiskt sammanhang kunna organisera genomförandet av olika åtgärder i tid och rum.

Förutseende ledning

Verbet leda kan definieras som ”föra, anförä” alternativt ”sätta i rörelse” (Johansson 2000). Ledning innebär bland annat en medveten påverkan på ett system av människor och teknik (Räddningsverket 1998). Ledning kan ses som en komplex och dynamisk process som syftar till att med hjälp av åtgärder påverka ett dynamiskt och många gånger komplext förlopp i form av ett hjälpbehov (Fredholm 1997). Ledning är en process som syftar till att uppgifter löses på ett effektivt sätt för att verksamhetens övergripande mål och intentioner ska uppfyllas. Denna process består av många olika delar. Ledningsarbetet behöver resultera i att verksamhetens mål och syfte konkretiseras i olika situationer. Andra delar av ledningsprocessen kan handla om att åstadkomma bedömningar genom att olika faktorer analyseras och sammanställs via synteser till beslutsunderlag. Ledningsprocessen beskrivs ofta som en ständigt pågående cykel av planering, beslut, genomförande och uppföljning (Fayol 1965). I ledningsarbetet ingår att kunna definiera uppgifter, anskaffa och hantera resurser samt att säkerställa att dessa resurser utnyttjas på ett bra sätt i förhållande till situationen. Samordning säkerställer att dubbelarbete undviks och att samtliga problem blir hanterade, vilket höjer effekten av arbetet. Det handlar om att hantera och förebygga friktion mellan olika delar av pågående verksamhet, genom justeringar och korrigeringar. Samordning åstadkoms genom synkronisering av aktiviteter, korrigering av resursfördelning, justering av ansvarsområden eller att själva genomförandet av en uppgift anpassas i något avseende. Samordning åstadkoms i många fall direkt mellan sidoordnade organisatoriska delar vilket bör uppmuntras för att avlasta överordnad nivå. Däremot ansvarar den överordnade nivån för att samordningen kommer till stånd. De olika delarna av ledningsprocessen återfinns på alla nivåer i en ledningsorganisation. Under dynamiska förlopp är samspelet mellan organisationens olika delar många gånger komplicerat, vilket gör att ledningsprocessen knappast följer linjära mönster. Detta komplexa förhållande gör att ledningsarbetet gradvis får styra in verksamheten mot målet. Genom att processen bedrivs så att åtgärder vidtas innan problem uppstår blir ledningsarbetet förutseende.

Beslutsfattande

Beslutsfattande är en väsentlig del av ledningsarbetet. Med beslut avses här att välja vad som ska göras, hur något ska utföras och vilka som ska genomföra de olika uppgifterna. I räddningstjänst, liksom i de flesta andra verksamheter, är det viktigt att kunna fördela beslutsfattandet mellan olika individer utifrån situationens krav.

Ledning ses ofta som något som endast utövas av chefer. Så fattas exempelvis myndighetsbeslut i form av ”ingrepp i annans rätt” av den som är räddningsledare och chefer på olika nivåer kan som arbetsgivarrepresentanter formellt fatta beslut och välja vilka åtgärder som ska utföras och hur de ska utföras (Iseskog 2001). Men förutom de formella besluten fattas en mängd olika beslut av alla deltagare vid en insats. Dessa val är inte att hänföra till beslut enligt tankegången om arbetsgivare och arbetstagarer, utan innebär kanske snarare att välja hur man konkret utför arbetet. För att i praktiken kunna utnyttja olika människors kapacitet och kreativitet gentemot mångfalden i hjälpbehovet, kan ett sådant vidgat beslutsbegrepp behövas som komplement till det formella (Simon 1997). Ledningsarbete handlar då om att integrera olika individers val så att lokala initiativ gagnar helhetsutformningen. Genom att främja en organisationskultur där människors kreativitet tillvaratas, skapas förutsättningar för att bedriva ledningsarbete med hjälp av en *målinriktad styrform*. En målinriktad styrform skapar också en organisation som kan hantera snabba förändringar vid dynamiska förlopp. För att lyckas med detta under pressade förhållanden behöver man dock ha grundat synsättet redan i förberedelsearbetet (Zetterling 1995).

Man behöver kunna identifiera och besluta om olika typer av *uppgifter* vid ledningsarbete. Vi betraktar genomförandet av en uppgift som en aktivitet som utförs av någon eller några i organisationen. Uppgifter av olika karaktär kan förekomma. Exempelvis beslutas om uppgiften för hela räddningstjänstorganisationen i en viss situation. Ett annat beslut kan handla om en uppgift som innebär att en eller flera åtgärder ska åstadkomma något i förhållande till ett fysiskt skadeförlopp. Ett annat exempel kan vara beslut om uppgifter för att hantera oro hos hyresgäster vid en vindsbrand.

Proaktivitet

Vid ledningsarbete under dynamiska skeenden kan det vara svårt att i tid inse vilka olika åtgärder som ska vidtas. Ibland initieras åtgärder för sent i förhållande till olyckors förlopp. Ledningsarbetet kan ibland bli händelsestyrt i den meningen att arbetet mest är reaktioner på synliga problem på kort sikt (Fredholm 1997). Det finns en tendens att varken uppbyggnad av ledningsorganisation eller ledningsarbete av övergripande karaktär sker tillräckligt snabbt och effektivt (Fredholm 1994). Vid ledningsarbete i dynamiska skeenden är det nödvändigt att i god tid, ibland endast på svaga indikationer, vidta åtgärder redan innan ett behov uppstår. I olika sammanhang används skilda uttryck för förmågan att vidta åtgärder i god tid. Begreppen *proaktiv ledning* och *att agera istället för att parera* (Johansson 2000) är exempel på uttryck för förutseende ledning.

En väsentlig faktor vid ledningsarbete är att hantera skilda frågeställningar i

olika tidshorisonter. I ledningsresonemang talas ofta om tidsskalor då olika tids-horisonter avses. Begreppet *tidsskala* kan betraktas som förhållandet mellan den tidpunkt då man identifierar en situation eller ett problem, till dess man får kunskap om resultatet av den eller de åtgärder man vidtar (Fredholm 1998). Tidsskala är alltså inte enbart ett mått på hur lång framförhållningen är. Tidsskala kan också beskrivas som ett mått på reaktionshastigheten, från intryck eller information, via bedömningar och beslut, till återkoppling av resultatet (Räddningsverket 1998). Arbete i korta tidsskalor innebär att cykeln *planering – genomförande – uppföljning* går relativt snabbt. I arbete i lång tidsskala tar det längre tid att passera dessa tre faser. En händelse består av flera problem med olika inbyggda tidskrav. Varje situation behöver därför hanteras utifrån flera tidsskalor (Johansson 2000). Samtidigt som man måste hantera vissa åtgärder i realtid pågår planeringen av vad som behöver ske på sikt. En ledningsorganisation måste således kunna hantera flera tidsskalor samtidigt (Jaques 1976). (Se Bronner (1982), Edlund (1992) och Svensson m.fl. (2005) för en fördjupad diskussion.)

Att utveckla förutseende ledning handlar också om att ”förlänga tidsskalorna” i ledningsarbetet under räddningsinsatser. Organisationen behöver kunna hantera såväl korta som långa tidsskalor. Ska man kunna arbeta i längre tidsskala krävs att agerandet sker utifrån hur händelsen kommer att förändras. Det handlar om att inhämta och agera på signaler innan händelsen utvecklas fullt ut. Genom att identifiera de faktorer som styr händelsen kan man skapa en modell av förloppet utveckling (Johansson 2000). Fattar man beslut utifrån denna modell, kan åtgärder vidtas i tid innan problem uppstår. På så sätt kan man kompensera för den tid det tar att genomföra olika åtgärder samtidigt som en händelse expanderar. Genom att bryta de kedjor av oönskade fenomen som skadeutvecklingen består av, åstadkommer man kontroll över skeendet (Räddningsverket 1998).

Genom att aktivt vidta förberedande åtgärder vid kända risk- och hotbilder skapas förutsättningar för att räddningsinsatser ska kunna genomföras på ett bra sätt i förhållande till det hjälpbehov som kan uppstå. Ett sådant proaktivt arbetssätt är en viktig del av synsättet när det gäller ledning av utryckningsverksamhet och samtidigt en del av arbetssättet med att knyta samman olika skeden inom området skydd mot olyckor.

Handlingsberedskap

Samtidigt som arbetet vid en eller flera händelser bedrivs i en viss riktning bör man vara beredd på att arbetssättet kan behöva ändras. Under ett ledningsarbete behöver man reflektera på ogenomskinliga mönster och på vilka olika sätt som händelser kan utvecklas. Man kan behöva skapa handlingsberedskap för att kunna styra om räddningsinsatsers inriktningar. Även varningssignaler på mer dramatiska förändringar i händelser utveckling behöver kunna hanteras. Även om händelsen utvecklas som förväntat, så kanske de första åtgärderna inte ger avsedd effekt. Nya angreppssätt och metoder måste då utarbetas under själva genomförandet av räddningsinsatser.

Drastiskt oförutsedda händelser kan vara särskilt svåra att hantera eftersom de skapar ”operativa överraskningar” (Fredholm 1997). Hur mycket en ledningsorganisation än förbereder sig kan aldrig uteslutas att den ställs inför situationer som man aldrig tidigare funderat över, eller ens sett som tänkbara. Ibland hävdas att ”olyckan var så speciell” eller att ”detta är vi inte dimensionerade för”. Men även om den egna organisationen i inledningsskedet inte är resursmässigt dimensionerad för en viss typ av olycka, kan räddningstjänsten genom samverkan tillgodose stora delar av hjälpbehovet. Det är viktigt att då och då förbereda sig mentalt även för udda händelser och på så sätt minska på överraskningsmomentet. Istället för att påstå att det är omöjligt att en viss typ av olycka ska inträffa, kan man behöva fundera på hur dessa udda händelser kan hanteras oavsett karaktär. Eftersom en enskild individ har en uppsättning försvarsmekanismer för att klara orimliga yttre stimuli, kan sådana naturliga mönster behöva kompenseras av att det utformas olika rutiner i en organisation. Har man tillgång till flera ledningsresurser bör man t.ex. avdela någon annan än den som kom fram till ett skadeområde i det tidiga skedet, för att överblicka och pröva verksamheten. Även en högre nivå har en viktig uppgift att pröva verksamheten.

Organisationskultur

Den förutseende förmåga som skisserats ovan är ett karaktärsdrag som behöver genomsyra hela organisationen. I en förutseende organisationskultur överförs kunskaper och erfarenheter mellan de olika skedena vid arbetet inom området skydd mot olyckor. Ett reflekterande arbetssätt och hög grad av initiativförmåga hos individerna är en viktig ingrediens i en sådan kultur (Senge 1995). För att kunna agera i en längre tidsskala behövs, som nämnts ovan, förmåga att skapa sig en modell av förloppet. De faktorer som påverkar händelseutvecklingen behöver identifieras tidigt. För detta krävs kunskap om reaktionsmönster hos människor, hur olika faktorer samverkar i dynamiska skadeförlopp och hur olika resursers förmåga är beskaffad. Men som påpekats ovan kan inte alla problem förutspås, hur förutseende man än är. Räddningstjänstens förmåga att klara ”brandkårsutryckningar” behövs även i en förutseende kultur.

Ledningssystemets uppbyggnad

Ledningssystemet utgörs av organisation, tekniskt ledningsstöd, chef- och ledarskap, normer, synsätt och principer. För att kunna bedriva ledningsarbete behövs en organisation med tydlig fördelning av befogenheter mellan individer så att olika dimensioner kan hanteras samtidigt. Vår modell beskriver ledningssystemet med dess olika *nivåer*. För att kunna beskriva förväntningar på olika individer i organisationen beskrivs fördelning av befogenheter för respektive *nivå* i systemet i det som kallas *beslutsdomäner*. Även knytningen mellan beslutsdomäner och tidsskalor samt kontrollproblematik behandlas i det följande. Modellen är utformad för att användas av personer som utvecklar ledningsförmågan

1. En utförligare beskrivning av modellen finns i boken *Taktik, Ledning, Ledarskap* (Svensson m.fl. 2005).

inom den kommunala räddningstjänsten och den kan användas både i små räddningstjänstorganisationer och i stora räddningstjänstförbund. Den kan också användas för att analysera ledningsorganisationens funktion och kapacitet vid olika typer av räddningsinsatser; från den minsta räddningsinsatsen till den största och vid en eller flera pågående räddningsinsatser.¹

Det bör poängteras att modellen förenklar den komplexitet som ledningsarbete innebär och att den endast beskriver utryckningsverksamheten. I utryckningsverksamheten ingår det arbete som bedrivs i anslutning till att olyckor inträffar eller då det finns en överhängande fara för att en olycka kommer att inträffa. Även *beredskapsproduktionen*, dvs. konkreta förberedelser av räddningsinsatser och förmågan att hålla en viss beredskap för tänkbara händelseutvecklingar och potentiella olyckor, ingår i utryckningsverksamheten. Beskrivningen om ledningssystemets uppbyggnad utgår från den delen av hjälpbehovet som den kommunala räddningstjänsten ansvarar för enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor. Eftersom den kommunala räddningstjänsten är en aktör i samhällets totala krishanteringssystem, kan uppdrag utföras även om det inte föreligger räddningstjänst i lagens mening enligt 1 kap 2§ lag (2003:778) om skydd mot olyckor. Ledningsarbetet inom kommunens organisation för räddningstjänst kan i huvuddrag utformas enligt modellen även om befogenheter enligt lag om skydd mot olyckor inte kan användas.

Nivåer i ledningssystemet

Ledningssystemet delas in i så kallade *systemnivåer*. En systemnivå är ett delsystem som precis som hela systemet innehåller teknik, normer, organisation etc. Resonemanget om systemnivåer är ett mellansteg för att identifiera olika befogenhetsområden, s.k. *beslutsdomäner*. Varje systemnivå tydliggör en specifik karaktär på ledningsarbetet. De tre systemnivåerna tillhör samma system och är delsystem till varandra. De benämns:

- att utföra uppgifter
- att genomföra räddningsinsats
- att bedriva kommunal räddningstjänst.

Systemnivån *att utföra uppgifter* omfattar ledning av grupperingar av resurser och de åtgärder som dessa resurser vidtar. I ett ledningsperspektiv är *uppgift* en aktivitet som en resurs utför i syfte att påverka ett skeende. I uppgiften ingår att vidta en eller flera åtgärder samtidigt eller i följd. Resurser grupperas inom en räddningsinsats för att lösa uppgifter, dvs. att i tid och rum uppnå olika resultat gentemot delar av hjälpbehovet.

Systemnivån *att genomföra räddningsinsats* omfattar ledning av enskilda räddningsinsatser. Systemnivån utgår från 3 kap. 16 § lag (2003:778) om skydd mot olyckor. Där påtalas vikten av en tydlig och ändamålsenlig ledning av räddningsinsatser och att insatser ska bedrivas effektivt. Samtliga räddningstjänst-åtgärder som genom olika uppgifter åstadkoms mot ett helt hjälpbehov, ska integreras i en ändamålsenlig helhetslösning som kallas räddningsinsats.

Systemnivån *att bedriva kommunal räddningstjänst* omfattar ledning av hela

utryckningsverksamheten inom det geografiska ansvarsområdet. Inom detta område kan en eller flera samtidiga räddningsinsatser genomföras samtidigt som en beredskapsproduktion upprätthålls. Denna systemnivå ska hålla samman helheten inom utryckningsverksamheten och optimera agerandet i förhållande till flera olika hjälpbehov och den rådande risk- och hotbilden.

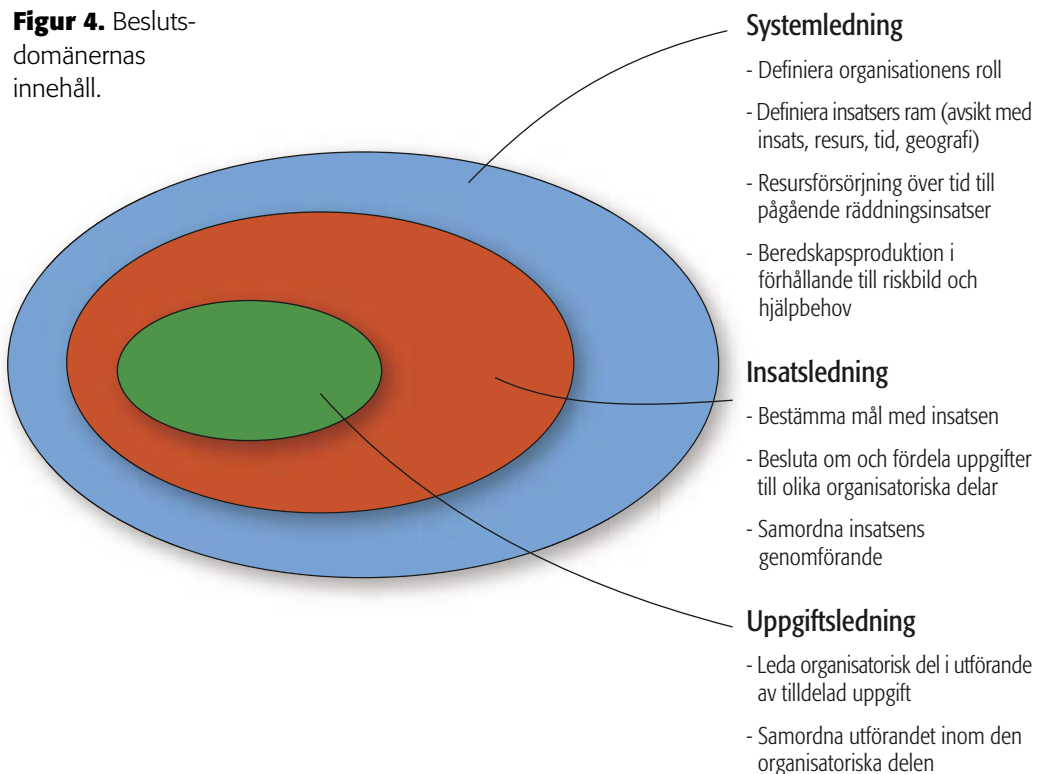
Beslutsdomäner

Indelningen av ledningssystemet i systemnivåer syftar som tidigare nämnts till att vi ska kunna beskriva de olika befogenheter som utgör ledningsarbetets innehåll. I organisationen behöver olika omfång i befogenheterna fördelas mellan olika individer för att ett fördelat beslutsfattande ska skapas. Vi identifierar en beslutsdomän för varje systemnivå:

- Uppgiftsledning för systemnivån ”att utföra uppgifter”
- Insatsledning för systemnivån ”att genomföra räddningsinsats”
- Systemledning för systemnivån ”att bedriva kommunal räddningstjänst”.

Observera att de olika delarna är delmängder av varandra. Det innebär att systemledningen har ett helhetsansvar och kan påverka allt som ligger innanför, det vill säga insatsledningen och uppgiftsledningen. Samtliga beslutsdomäner behöver hanteras för att systemet ska fungera gentemot förändringar i omvärlden.

Figur 4. Beslutsdomänernas innehåll.



Uppgiftsledning

Uppgiftsledning innebär att leda en organisatorisk del i utförandet av en tilldelad uppgift gentemot en del av hjälpbehovet för att nå lokal effekt. Det innebär t.ex. att se till att en eller flera åtgärder utförs så bra som möjligt gentemot en del av skadeförloppet och att samordna utförandet inom den organisatoriska delen.

Att gruppera olika åtgärder till uppgifter handlar bland annat om att utnyttja olika människors kunskaper och förmågor. Uppgiftsfördelning skapar möjlighet att lösa olika delproblem med hjälp av de individer som är bäst lämpade för detta. Ett antal åtgärder hänger många gånger ihop på flera sätt. Exempelvis kan utförandet av vissa åtgärder behöva ske sammantaget gentemot en del av skadeförloppet. Ibland kan vissa moment i utförandet av åtgärder behöva synkroniseras på ett sådant sätt att de hanteras som en samlad uppgift. Även det drabbade objektets förutsättningar påverkar hur indelningen i uppgifter bör utformas. Genom att resurserna grupperas blir de hanterbara för ledningsorganisationen samtidigt som ett fördelat beslutsfattande kring produktionen av åtgärder åstadkoms.

En uppgift beskrivs ofta i termer av vad som ska åstadkommas, vad som ska utföras, var och inom vilken tid något ska utföras och vilka resurser som kan användas. Beroende på vilken styrform som används kan tillvägagångssättet vid utförandet ibland vara bestämt av överordnad nivå (detaljstyrning), medan det ibland ingår en större handlingsfrihet (målstyrning eller uppdragsledning/uppdragstaktik) för hur utförandet utformas (t.ex. metodval) för den som leder i uppgiftsledning. Även då en uppgift är detaljstyrd leds utförandet av den som svarar för beslutsdomänen uppgiftsledning. Uppgiftsledning ska alltså inte blandas samman med begreppet uppdragsledning som är en styrform.

Beslutsdomänen uppgiftsledning uppstår i varje led där en uppgift tilldelas. Uppgiftsledning kan uppstå i olika detaljeringsgrader med flera beslutsdomäner i varandra som följd. En enskild brandman som med hjälp av ett verktyg forcerar en dörr för att söka genom en lägenhet, utför en uppgift. Ett annat omfång på samma räddningsinsats kan t.ex. vara den chef som fått uppgiften att söka igenom alla lägenheter som blivit rökfyllda, där brandmannen som bryter upp dörren är en del av uppgiften. Genom att knyta resonemanget till såväl geografiska aspekter (skada och objekt) som till resursmässiga och organisatoriska aspekter kan vi urskilja olika upplösningsskeden av uppgiftsledning.

Olika aktiviteter, exempelvis att sätta in olika åtgärder, behöver samordnas för att de sammantaget ska fungera på ett bra sätt. Ett inslag i uppgiftsledningen är att se till att olika delar av utförandet av uppgiften samordnas.

Insatsledning

Insatsledning handlar om att leda den löpande räddningsinsatsen ”inom ram”. Med *ram* avses resursmängd och avgränsningar beträffande tid och geografiskt läge. Insatsledningen behöver definiera vilken omfattning av hjälpbehovet som ska hanteras och vad räddningsinsatsen som helhet konkret ska uppnå, inom

ramen för systemledningens intentioner. Det innebär att besluta om ett mål med räddningsinsatsen inom ram (MMI).

Ledning av en räddningsinsats består av att utforma genomförandet av samtliga åtgärder i tid och rum (räddningstjänstens åtgärdsproduktion) gentemot dynamiken i hela hjälpbehovet. Beroende på hanterbarheten grupperas åtgärderna i uppgifter till olika organisatoriska delar. Det handlar om att de uppgifter som beskrevs ovan under rubriken *Uppgiftsledning* ska utföras på ett optimalt sätt i tid och rum gentemot dynamiken i hela det hjälpbehov som räddningsinsatsen ska svara upp mot. Insatsledningen beslutar om och fördelar uppgifter till räddningsinsatsens olika organisatoriska delar. Det är emellertid vanligt att uppgiftsledning behöver hanteras i flera upplösningsgrader. I sådana fall tilldelar den överordnade beslutsdomänen uppgiftsledning uppgift till innanförliggande beslutsdomän uppgiftsledning.

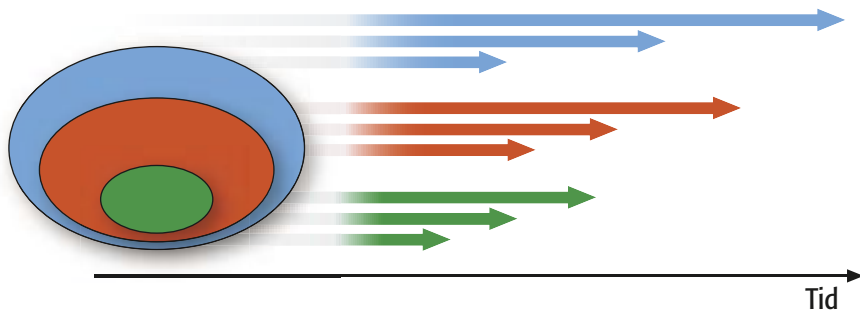
Under räddningsinsatsens gång sker en förändring av hjälpbehovet, exempelvis det fysiska skadeförloppet. Inom insatsledningen behöver därför uppgifterna anpassas successivt så att man kan styra verksamheten mot att erhålla och bibehålla kontroll. I utförandet behöver de olika uppgifterna också anpassas sins emellan. Det innebär att genomförandet av uppgifterna behöver samordnas. De olika uppgifterna ska utföras i harmoni med varandra och i förhållande till hjälpbehovet. Disponeringen av resurser behöver ske på ett sådant sätt att åtgärdsproduktionen blir kontinuerlig. Det är gentemot insatsledningen som vi har knutit det mot omvärlden juridiska mandatet *räddningsledare*. Räddningsledaren svarar för den samlade ledningen av räddningsinsatsen inom den ram som uttryckningssystemets ledning, systemledningen, givit.

Systemledning

Systemledning handlar bland annat om att tolka och besluta om organisationens roll. För detta ändamål behöver gällande lagar och förordningar utgöra en grund, men också samhällseliga och professionella värderingar. Vilken roll organisationen ska ha i en viss situation påverkas också av andra samhällsaktörers roller. Systemledning innefattar beslut för hur hela organisationen ska arbeta och att fastställa inriktning av verksamheten. I vissa fall kan organisationens roll behöva omprövas under ett skeende. Mot denna form av ledning har vi knutit det juridiska mandatet *räddningschef*. Räddningschefen eller den som denne har utsett till räddningschef i sitt ställe, ansvarar för den totala ledningen av räddningstjänstens uttryckningsverksamhet.

I systemledningen ingår att besluta om räddningsinsatsers ramar. Systemledningen måste också kunna påverka vad som ska uppnås med en räddningsinsats. Det innebär att avsikten med räddningsinsatsen (AMI) ingår i räddningsinsatsens ram. Systemledningen kan också behöva besluta om i vilken omfattning ett hjälpbehov ska hanteras i en viss situation.

För att ledningsarbetet ska vara förutseende måste resursförsörjningen till pågående räddningsinsatser (planering, anskaffning och fördelning) säkerställas över tid. För att balansera resursförsörjning gentemot en eller flera räddningsinsatser och beredskap, behöver man värdera de aktuella hjälpbehoven



Figur 5. Eftersom beslutsdomänerna representerar olika dimensioner kan det finnas ett behov av att hantera såväl korta som långa tidsskalor för varje domän. För att systemet som helhet ska vara förutseende måste den längsta tidsskalan i en omgivande beslutsdomän vara längre än de tidsskalor som finns innanför.

och väga dem mot den rådande risk- och hotbilden. Såväl resursavvägning mellan räddningsinsatser och beredskap, som avsikter med olika räddningsinsatser, kan behöva skedesindelas för att man ska kunna optimera effekten av räddningstjänstens agerande mot det totala hjälpbehovet i kommunen. En viss samordning mellan räddningsinsatserna behövs också. För att verksamheten ska fungera utifrån förändringar i omvärlden är omvärldsbevakning en väsentlig del av systemledningen.

Beslutsdomäner och tidsskalor

Eftersom problemen som en händelse medför kan vara relaterade till såväl olika dimensioner som olika tidshorisonter, kan man till varje beslutsdomän identifiera behov av att hantera såväl korta som långa tidsskalor. Vid en relativt begränsad belastning kan den som leder i den aktuella beslutsdomänen hantera frågor som ska lösas på både kort och lång sikt. Men för att klara en ökad belastning och kunna hantera frågor som rör både korta och långa tidsskalor kan man behöva öka bemanningen (se avsnittet *Att öka ledningskapaciteten* nedan).

Tidsskalan är gränssättande och för att systemet som helhet ska vara förutseende behöver den längsta tidsskalan i de överordnade beslutsdomänerna vara längre än de längsta i de inomliggande (Johansson 2000). I annat fall tappar systemet som helhet sin proaktivitet.

Det kan exempelvis uppstå begränsningar för den som leder i en viss beslutsdomän om man utgår från att vissa resurser kan disponeras utan att förutsättningar finns. Om det med kort varsel meddelas från den utanförliggande beslutsdomänen att de tänkta resurserna inte finns tillgängliga, har man inte någon nytta av att planera med framförhållning.

Systemledning

Ser till så att hjälpbehovet tillgodoses totalt, samt väger detta mot riskbilden. Balanserar pågående insatser mot beredskapsproduktion.

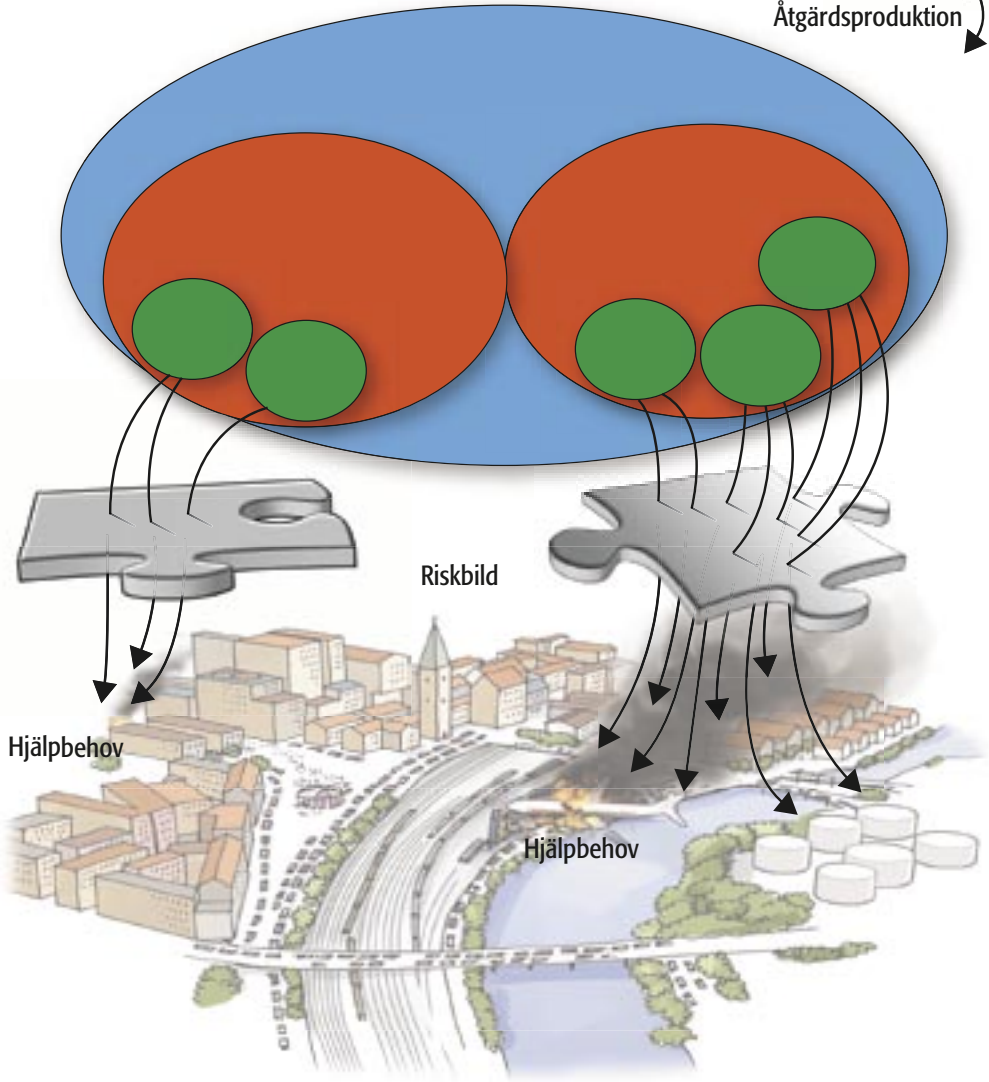
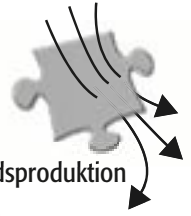
Insatsledning

Tilldelar uppgifter till organisatoriska delar samt ser till att hjälpbehovet tillgodoses vid den enskilda insatsen.

Uppgiftsledning

Genomför tilldelade uppgifter genom att vidta åtgärder så att delar av hjälpbehovet tillgodoses.

→ Åtgärder



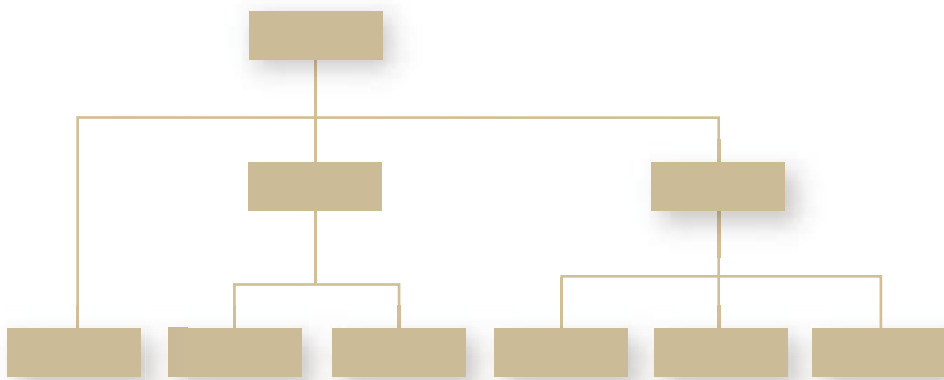
Figur 6. Flera hjälpbehov och risker måste tillgodoses och vägas utifrån samtliga beslutsdomäner.

Koppling mellan avgörandehantering och beslutsdomänerna

Ledningsarbetet syftar bland annat till att producera åtgärder i tid och rum på ett sådant sätt att de kedjor av oönskade fenomen som ingår i ett olyckskeende bryts. De åtgärder som vidtas gentemot ett fysiskt skadeförlopp syftar till att avbryta utvecklingen och påverka skeendet i en riktning som minimerar ytterligare skada. Att påverka skeendet för att erhålla och bibehålla kontroll förutsätter att åtgärder sätts in gentemot förloppet i tid och rum på ett tillräckligt bra sätt (jfr. Stefan Svenssons artikel i denna bok). Att åstadkomma ett avgörande mot händelsen så att man erhåller och bibehåller kontroll över exempelvis den fysiska skadeutbredningen är en central del i ledningsarbetet. Kontroll börjar erhållas då insatsens åtgärder styr skadeutvecklingen mer än händelsens inneboende förutsättningar. Avgörandehantering handlar om att erhålla och bibehålla kontroll över skeendet och vända en negativ situation mot att bli mer fördelaktig för de drabbade och samhället.

I samtliga beslutsdomäner syftar besluten till att forma och uppnå de taktiska intentionerna. Taktik återfinns därför i alla delar av ledningsorganisationen. Det handlar om att i tid och rum disponera resurserna utifrån deras kapacitet gentemot skadeutvecklingen och det övriga hjälpbehovet över tid. Däremot skiljer sig ”upplösningsgraden” i de olika beslutsdomänerna när det gäller objekt, skada (konkretiseringsgrad, geografi etc.) och resurs. Samtliga chefer i ledningsorganisationen måste på olika sätt agera och arbeta så att resurser utnyttjas på ett så bra sätt som möjligt.

Inom beslutsdomänen uppgiftsledning handlar taktiken om att nå en lokal överlägsenhet gentemot skadeförloppet. Det kan exempelvis innebära att man först sätter in en viss åtgärd mot skadeförloppet och därefter angriper skadan med ytterligare en åtgärd. För insatsledningen handlar det om att fördela uppgifter i tid och rum på ett sådant sätt att målet med räddningsinsatsen uppnås och kontroll över skadeutvecklingen erhålls och bibehålls. Taktiska bedömningar kring dispositionen av resurserna över tid och rum, utifrån kapacitet och vad som åstadkoms gentemot skadeutvecklingarna i kommunens hela område, behöver göras inom systemledningen. Det kan här handla om att flytta resurser för att tidigt kunna möta ett eventuellt behov av snabb resurstillväxt (förändring av resurskapacitet över tid på en viss plats) för någon av de pågående räddningsinsatserna. Ett taktiskt agerande inom systemledningen, kan också innebära att styra avsikterna för respektive räddningsinsats för att åstadkomma ett skedesindelat agerande. Även upplösningsgraden i resurshanteringen varierar för de olika beslutsdomänerna. Inom varje beslutsdomän disponeras resurserna i tid och rum utifrån kapacitet och gentemot skadeutvecklingen, men det görs i olika dimensioner. Kontroll ska erhållas och bibehållas, i det stora lika väl som i det lilla, för systemet som helhet, för varje enskild räddningsinsats och för varje uppgift.



Figur 7. Hierarkisk organisationsstruktur.

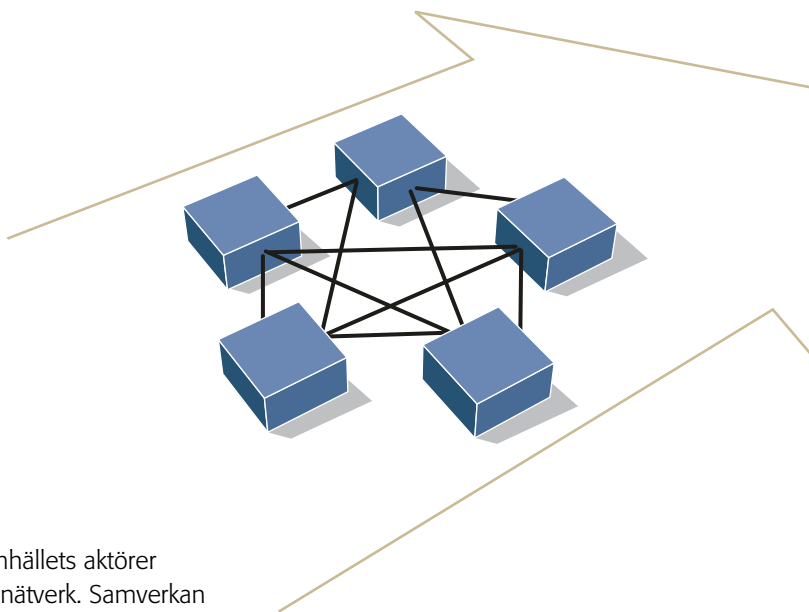
Organisatoriska aspekter

Utformning av en ledningsorganisation påverkas av olika organisatoriska och juridiska grunder samt hur man delar in resurserna. En grundläggande förutsättning är att arbetsfördelningen blir rimlig mellan de individer som verkar i ledningsorganisationen. Vi vill därför nedan belysa vad som styr möjligheterna att organisera sig på olika sätt för att på ett effektivt sätt tillgodose hjälpbehovet.

Organisatoriska grunder

Hur räddningstjänsten och även andra myndigheter ska se ut regleras i lagstiftning och förordningar. Det finns en huvudman, i räddningstjänstens fall kommunen, som har ansvar för att bedriva räddningstjänst enligt lagen om skydd mot olyckor. Den kommunala räddningstjänsten är en *hierarkiskt strukturerad byråkrati*. En fördel med en hierarkisk byråkrati är att den är lätt att se och hitta rätt i. Men hierarki och byråkrati är idag negativt laddade ord, ofta liktydiga med krångel, överksamhet, stelbenthet, paragrafrytteri etc. Man glömmer lätt att det ursprungligen står för ordning, tillförlitlighet, förutsägbarhet, lika behandling och andra positiva värden (Weber 1987).

Det hierarkiska sättet att organisera sig är vanligt i myndigheter och i de flesta större organisationer. Myndigheter organiserar sig på detta sätt, bland annat för att det ska finnas insyn i offentlig förvaltning och för att det av rättssäkerhetsskäl ska gå att finna beslutfattare och komma åt information. I förvaltningslagen och sekretesslagen finns allmänna krav på dokumentation och diarieföring. Räddningstjänsten är en arbetsplats som vilken annan arbetsplats som helst i Sverige och måste därför också rätta sig efter arbetsmarknadens lagstiftning. I denna hierarki har man pekat ut den kommunala nämnden, räddningschefen, räddningsledaren och deras uppgifter/ansvar. Anledningen till denna styrning är bland annat att säkerställa att räddningstjänstens uppgifter blir



Figur 8. Samhällets aktörer samarbetar i nätverk. Samverkan behövs för att åstadkomma en gemensam riktning i agerandet.

utförda med en viss kvalitet. Eftersom räddningstjänsten är en myndighet krävs en tydlig fördelning av olika befogenheter.

Utifrån dessa förutsättningar kan och ska respektive organisation själv besluta om sin egen utformning efter de behov som finns i den kommun man ansvarar för räddningstjänsten i. Ju mer detaljerade regler och instruktioner, desto mindre handlingsutrymme lämnas åt individen, vilket gör att organisationen går mer åt det byråkratiska hållet. Man kan emellertid också välja ett nätverksliknande arbetssätt i en hierarki.

Nätverk beskrivs ofta som motsatsen till byråkratisk eller hierarkisk ordning. Tanken är att alla i ett nätverk står på samma nivå och deltar på lika villkor. Styrningen sker mer genom råd och målsättningar än genom order och regler. Engagemang och personliga initiativ uppmuntras. Ansvar, befogenheter och kompetensområden är inte snävt fastlagda.

Nätverksorganisationen kan upplevas som oklar, vilket gör att det ibland efterfrågas större tydlighet, mer ordning och styrning. En paradox i denna organisationsform är att den kan vara mindre snabb än den byråkratiska när det gäller beslutsfattande. En orsak till detta är att det är svårt att navigera i en organisation utan klar struktur. Det kan vara svårt att veta vad de andra i organisationen gör och vem som fattar olika beslut.

Begreppet nätverk används ibland också i diskussionen om samverkan mellan olika samhällsaktörer vid en olycka. Men inte heller här går det att tala om en

ren nätverksorganisering, eftersom lagstiftningen i sig utgör en styrning av de berörda myndigheterna. Enligt lagstiftning ska ett antal olika myndigheter samverka vid olyckor och varje myndighet har ansvar inom sitt ansvarsområde. Det finns således ingen frivillighet när det gäller samverkan mellan de myndigheter som ska agera vid en räddningsinsats. Man skulle kunna säga att det också här är fråga om en hierarki, men där det överordnade inte är en beslutsfattare i situationen utan lagar eller regler. Myndigheterna ska lämna stöd till varandra för att ge respektive myndighet möjlighet att lösa sina uppgifter. (Se vidare Per Johanssons artikel i denna bok.)

Rollogik

Ibland kan en ledningsorganisation vara utformad på ett sätt som gör att en chef eller beslutsfattare i alltför stor utsträckning måste kunna ”backa när det blir stort”, dvs. hantera uppgifter av annan karaktär än de som denne hanterar i sin normala arbetssituation. Det kan vara svårt för en enskild chef att i en stressfylld situation ta en arbetsuppgift som man inte är förtrogen med. Pressade lägen kan innebära så kallat tunnelseende, ett nedärvt fenomen som ökar fokuseringen i stressade situationer (Larsson m.fl. 2003). Att då kunna byta perspektiv och arbeta med mer övergripande och abstrakta frågeställningar är inte något självklart.

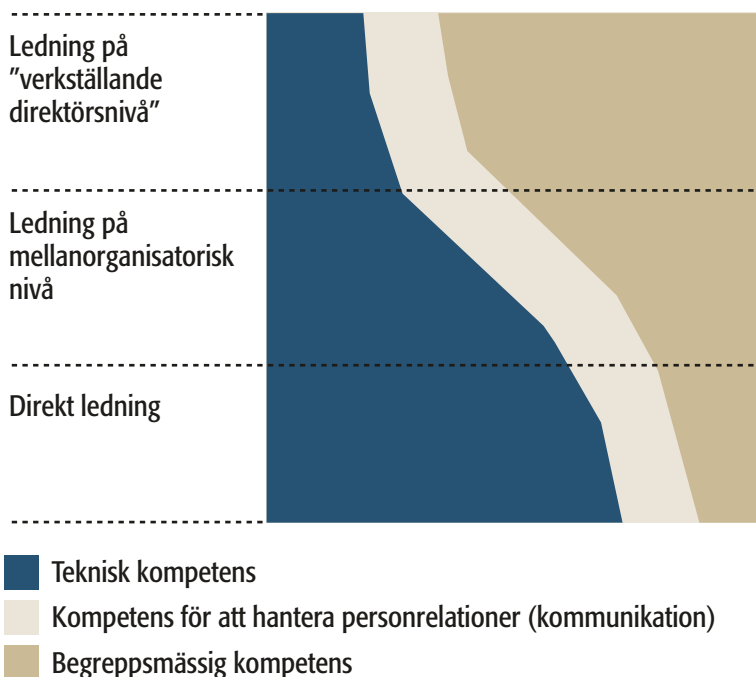
Att försöka backa får konsekvenser för rollförväntningarna i hela organisationen, vilket är orimligt i en påfrestande situation. Om chefen backar behöver fortfarande dennes ordinarie uppgift utföras. Chefens ordinarie uppgift hamnar oftast på någon som inte är förtrogen med uppgiften, vilket kan medföra bristande ledning. Problemet kan bli påtagligt om en organisation byggs upp utifrån en förutbestämd struktur, utan att hänsyn tas till situationens krav, t.ex. om grunduppställningen med ett antal sektorchefer i räddningsinsatsens inledningsskede följs av att ytterligare resurser sätts in i respektive sektor när insatsen expanderar utan någon anpassning av ledningsorganisationen. Till slut har kraven på ledningsarbetet för de enskilda sektorcheferna blivit orimliga i förhållande till vad de är tränade för och rekryterade till.

När en ledningsorganisation byggs upp behöver man fundera på hur olika ledningsfunktioner ska användas i olika situationer. Med *ledningsfunktion* avses här en eller flera personer med någon form av uppgift i ledningsorganisationen. För att ledningsorganisationen som helhet ska kunna hantera olika situationer, krävs flexibilitet. Det innebär att en ledningsfunktion kan användas till olika uppgifter och ta olika roller vid olika tillfällen. En roll kan i en viss situation ställa liknande krav på chefen som en annan roll i en annan situation. Det ställs exempelvis liknande krav på att leda en räddningsinsats vid en villabrand i rollen som räddningsledare (insatsledning) som att leda en sektor vid en industribrand (uppgiftsledning). Förväntningarna på en och samma roll kan variera i olika situationer. Det ställs exempelvis olika krav på insatsledning vid en bilbrand med små resurser och en överblickbar skadesituation, och en stor brand i ett köpcentrum, med stora resurser, flera aktörer och en mer omfattande dynamisk skadeutveckling.

Det ställs olika krav på beslutsfattande och ledarskapskaraktäristika i olika delar av ledningsorganisationen. Enligt nedanstående modell som är hämtad från *Executive leadership* (Department of the Army 1987) ökar kravet på att kunna arbeta med abstraktioner i högre nivåer. Att arbeta i högre nivåer kräver inte så mycket handgriplig teknisk kunskap. Däremot krävs förmåga att använda abstraktioner som arbetsredskap, t.ex. att skapa arbetshypoteser om möjliga utfall i framtiden, analyser och synteser etc. (Fredholm 1994a).

Chefer behöver hantera allt längre tidsskalor ju högre upp i organisationen de arbetar. Ju högre nivå man arbetar på, desto större krav ställs på förmågan att kunna skapa en modell av förloppet (Jaques 1976). Det finns också skillnader i sättet att fatta beslut inom en och samma nivå. Exempelvis finns det även på högre nivåer, förutom de mer övergripande och långsiktiga frågeställningarna, uppgifter som måste hanteras snabbt och utifrån ett igenkänningsbaserat beslutsfattande. (Se vidare artikel fyra och fem i denna bok.)

Arbetsuppgifterna för de enskilda cheferna ska i olika situationer vara likartade beträffande perspektiv, tidsskalor, konkretiseringsgrad och innehåll, så att de upplevs som rimliga att utföra. Denna överensstämmelse i rollförväntan har vi valt att kalla *rollogik*. Rollogik innebär också att förväntningarna bör vara



Figur 9. Kravet på att kunna arbeta med abstraktioner ökar med nivån i organisationen. Att arbeta på en övergripande nivå kräver inte så mycket handgriplig teknisk kunskap som när man leder enheter. Kraven på sociala färdigheter är däremot mer likartade på alla nivåer.

likartade på en och samma individ under olika skeden av exempelvis en räddningsinsats. När ledningsorganisationer utformas och bemannas bör man således tänka på att förväntningarna på den som ska fatta beslut ska vara rimliga i flera olika situationer. Det är också viktigt att inse att de arbetsuppgifter en individ har när det inte är insats skapar förutsättningar för individens agerande vid kommande insatser (Jacobs & Jaques 1991, Hersey & Blanchard, 1969/2001).

Indelning av resurser

Det mest optimala för räddningstjänsten när det gäller resursanvändning vore om ledningsorganisationen alltid kunde se till att endast de brandmän med den specifika utrustning som behövs, sänds till ett skadeområde. Allt eftersom räddningstjänsten förbättrar förmågan att identifiera hotbilder ökar möjligheten att i förväg disponera och fördela resurserna gentemot de mest sannolika händelserna. Trots denna utveckling kvarstår emellertid problemet att nästan vad som helst kan hända härnäst. Organisationen måste ständigt vara beredd att möta olika typer av nya situationer. Dessutom uppstår också ett tidskrav när en olycka inträffar, samtidigt som organisationen ofta agerar på diffus information. För att skapa en hanterbarhet för ledningsorganisationen delas därför resurserna in i enheter.

Med *enhet* menar vi här en organisatorisk del bestående av en eller flera brandmän som med hjälp av utrustning har en viss förmåga att genomföra åtgärder gentemot ett eller flera olika skadeförlopp. Enheten kan också utföra många andra uppgifter. Varje organisation behöver definiera sitt enhetsbegrepp vid utformningen av verksamheten. Storleken på en enhet behöver formas utifrån de lokala förhållandena. I nedanstående resonemang utgår vi ifrån att enhet är något som är definierat innan räddningsinsatser startar.

Eftersom enhetsindelningen syftar till att skapa hanterbarhet kan den också beskrivas ur ledningsorganisationens synvinkel. Det handlar om vad enhetsbegreppet betyder för olika delar av ledningsorganisationen. För ledningsorganisationen som helhet blir en enhet utryckningsorganisationens minsta beståndsdel, det vill säga den minsta gemensamma nämnaren vid utformning av larmplaner och andra rutiner. Det innebär att begreppet kan användas i kommunikationen mellan olika nivåer när resursernas disposition ska klaras ut. En enhet definieras genom att man beskriver de delar som ingår; personal, utrustning, de åtgärder den kan utföra samt dess uthållighet. De olika åtgärder som en enhet kan utföra ingår som *åtgärds* *möjligheter* då en enhet sänds till ett skadeområde. Indelningen i förutbestämda enheter ger möjlighet att konkretisera resursernas kapacitet. Ledningspersonalens kunskap om enheternas förmåga är en förutsättning för att resurstilldelningen ska stämma överens med åtgärdsbehovet vid en räddningsinsats. Dessutom skapas möjlighet för att göra taktiska bedömningar utifrån skadans karaktär och resursernas förmåga. Enhetsindelningen gör det således möjligt för ledningspersonalen att på ett strukturerat sätt utforma en räddningsinsats i det tidiga skedet och att utöka resurstilldelningen vid behov.

Genom en sådan enhetsindelning kan också stora resursmängder hanteras

enkla. I ett stabsarbete inom systemledningen kan exempelvis avlösningssplaner utformas för flera samtidiga räddningsinsatser. Genom att avlösa enheter kan räddningsarbetet bedrivas med kontinuitet över tid. När insatsledningen och systemledningen kommunicerar om hur avlösningen ska genomföras kan resurserna hållas ihop i respektive enhet. Inom räddningsinsatsen kan sedan enheterna fördelas mellan olika sektorer. Vid avlösningen tillkommer t.ex. en enhet i en viss sektor samtidigt som en annan enhet avvecklas. I dessa fall skapar enhetsindelningen en möjlighet att hantera stora resursmängder. Inom en viss sektor kan det däremot vara så att det blir mer optimalt om man grupperar personalen på ett annat sätt än utifrån den ursprungliga enhetsindelningen. Det måste kunna göras eftersom hjälpbehovet är det centrala och indelningen i enheter inte ska vara ett självändamål.

För att syftet med enhetsindelningen ska uppfyllas är det en fördel om enheten kan utföra sin uppgift självständigt, för att den som leder på nästa nivå inte ska behöva ha direktkontakt med respektive individ i enheten. Det självständiga agerandet behöver fungera även då endast en del av en enhet löser en uppgift eller när flera sammankopplade enheter utför en gemensam uppgift. Ett självständigt utförande avlastar nästkommande nivå. Självständighet kräver emellertid att någon i enheten, eller någon i de sammankopplade enheterna, behöver avdelas för att fördela olika arbetsmoment inom enheten/enheterna. Personen behöver normalt inte ha räddningsledarbehörighet, men hänsyn behöver tas till arbetsrättsliga förutsättningar. Vid utformning av enheter behöver man också avväga i vilken grad den arbetsledande personen kan utföra praktiskt arbete gentemot skadeförloppet. Det är viktigt att belastningen är rimlig, såväl inom enheten som för den på nästa nivå som ska leda flera enheter. Graden av självständighet i enhetens agerande påverkar utformningen av överordnad ledningsorganisation.

Resurser behöver således delas in i organisatoriska delar, bland annat för att vara hanterbara under tidskrav, men de behöver också kunna disponeras på ett flexibelt sätt gentemot hjälpbehovet. Exempelvis behöver som tidigare nämnts flera enheter kunna sättas samman för att lösa en gemensam uppgift. De brandmän som ingår i en enhet behöver också kunna fördelas för att lösa olika uppgifter individuellt. Utvecklingen kan leda till att flera varianter av sammansättningar i olika enheter finns inom en organisation. Att ha flera sådana tänkbara indelningar möjliggör en flexibilitet i förhållande till olika situationer. Är de gemensamma och kända av alla i organisationen, kan personalen självständigt gruppera sig utifrån behovet. Dessa *mentala enheter* avlastar ledningsorganisationen och gör resursdispositionen hanterbar och flexibel.

Span-of-control

Det finns begränsningar för hur mycket information människor kan ta emot och bearbeta. Det går därför inte att lösa hur många problem som helst inom en viss tidsram. Detta måste vi ta hänsyn till när vi organiserar utryckningsverksamhet.

Organisationsteoretiskt talar man om organisationens bredd i förhållande

till dess höjd. Detta brukar kallas *span-of-control*. Det som avses är antalet direkt underställda personer som en chef har att leda. Under räddningsinsatser är beslutsunderlaget ofta bristfälligt och tempot är högt och man riskerar att fastna i vissa frågor som man själv uppfattar som viktiga. En militär organisation innehåller normalt ett *span-of-control* på fem underställda chefer. Fyra chefer och en stabschef. Syftet med att maximera organisationen till endast fem underställda chefer är att skapa reservkapacitet om organisationen stöter på okända uppgifter eller situationer.

Span-of-control måste växla beroende på hur situationen ser ut. Det går inte att bestämma hur en organisation ska se ut en gång för alla. Kravet på samspel och behovet av styrning mellan chefer och underställda styr *span-of-control*. Ju mer självständigt de underställda kan arbeta, utan behov av fortlöpande styrning och samspel med chefen, desto större är möjligheten för ett bredare *span-of-control* där chefen kan ha fler underställda. Större krav på samspel och större behov av styrning kräver ett minskat *span-of-control* (Räddningsverket 1998).

Anpassningen till hanterbara *span-of-control* måste ske i hela organisationen. En chef bör därför ställa sig frågan om han själv och hans underställda chefer klarar att hantera de ledningsuppgifter som räddningsinsatserna kräver och anpassa sin organisation efter dessa behov. Om den högre chefen vid en ansträngd situation anpassar sin organisation endast efter sina behov av att få ett hanterbart *span-of-control*, riskerar de underställda cheferna att få för stora *span-of-control*.

Att öka ledningskapaciteten

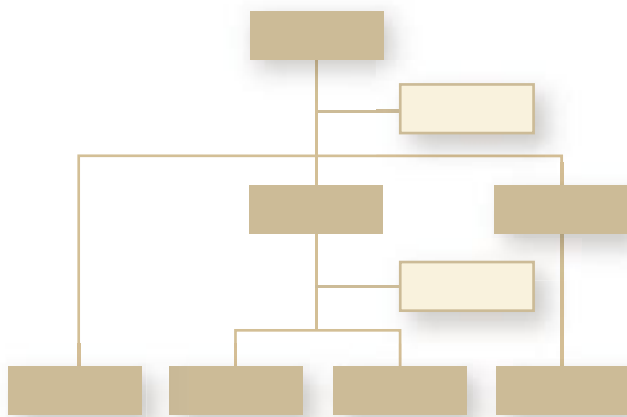
Enligt tidigare resonemang behöver samtliga beslutsdomäner hanteras för att systemet ska fungera gentemot förändringar i omvärlden. Vid ledningsarbete i dynamiska skeenden uppstår dessutom ofta en hög belastning på hela eller delar av ledningsorganisationen. Vid andra tillfällen kan även händelser som i sig inte skapar belastning, innehålla problem som behöver hanteras av någon med särskild kompetens. Exempelvis kan en chef på högre nivå behöva aktiveras. Ledningskapaciteten kan också ökas på flera andra sätt.

Det finns även en möjlighet att fördela arbetsbelastningen mellan olika individer genom att påverka strukturen. Idag delas normalt en räddningsinsats in i sektorer. Det finns en möjlighet att dela in dessa sektorer i grupper om flera (ett slags "storsektorer") och ställa varje sådan gruppering under separat ledning och på så sätt öka ledningsförmågan. En sådan lösning kan avlasta chefer på alla nivåer och skapa förutsättningar för ökad ledningskapacitet. Det krävs emellertid att man tar hänsyn till bl.a. *span-of-control* och rollogik vid tillsättning av chefer för ledning av sådana storsektorer. Vid en sådan utökning uppstår ytterligare beslutsdomäner uppgiftsledning, i större omfattning.

Ett annat sätt att öka ledningskapaciteten kan vara att utnyttja de delar av organisationen som inte används ute i skadeområdet. Personalen i en styrka i den egna organisationen eller i en annan räddningstjänstorganisation kan ta fram olika uppgifter och utarbeta förslag på hur olika problem ska lösas. Att räkna ut vattenåtgång kan vara en sådan uppgift. En annan uppgift kan vara att

enskilda individer får i uppdrag att se över exempelvis brandtekniska förutsättningar i byggnader eller att ta hand om oskadade men drabbade människor inom ett skadeområde. Det kan också handla om att låta enskilda individer ta reda på saker och ting genom aktiv informationsökning. Att medverka i annan myndighets räddningsinsats kan innebära mer än att utföra åtgärder på en skadaplats. Exempelvis kan olika räddningstjänsters personal utnyttjas för uppgifter som kan lösas på distans. Eftersom det sällan är stor belastning samtidigt på alla räddningstjänstorganisationer i landet finns här en stor nationell kapacitet. Här finns stora möjligheter till utvecklat samarbete, även om inte vilka uppgifter som helst går att utföra på avstånd.

Ledningskapaciteten kan också ökas genom att man tillför chefen på en viss nivå en *stab*. I en organisation kan det finnas flera staber på olika nivåer. I en stab kan en eller flera individer stödja och biträda en ansvarig chef eller beslutsfattare vid utövande av ledning. På så vis kan hög belastning och olika problemställningar i flera tidsskalor hanteras. Genom att bemanna en stab kan man också tillföra kompetens som en ansvarig chef själv inte har. Förutom de beslut som fattas av politiska nämnder är beslut som fattas i en offentlig verksamhet knutna till individer. Eftersom inga kollektiva beslut fattas i detta sammanhang, kan det stöd som en stab bidrar med endast bestå av vissa delar av ledningsprocessen. Staben kan öka ledningskapaciteten genom att till exempel ta fram beslutsunderlag och förslag till beslut. Däremot är det en grundläggande princip att den ansvariga chefen är den som fattar beslut. Observera att stabschefen leder de individer som arbetar i staben i utförandet av konkreta arbetsuppgifter. Det är alltså inte stabschefen vi avser när vi talar om chef som den ytterst ansvarige



Figur 10. Ett sätt att öka ledningskapaciteten är att knyta en stab till en chef. Olika staber kan finnas på flera nivåer i en organisation.

beslutsfattaren för en beslutsdomän. Staben kan däremot verkställa fattade beslut genom att dela upp dem i deluppgifter till underställda chefer etc. Vidare kan staben sammanställa inkomna rapporter och hämta in uppgifter för att biträda vid uppföljningen av verksamheten. Det är dock nödvändigt att effekten av åtgärderna kan bedömas av den ansvarige chefen och beslutsfattaren. Att lösa problem och ta fram beslutsunderlag och förslag till beslut kan till viss del ske som kollektivt arbete i staben. De individer som arbetar i en stab kan vid behov delas in i olika organisatoriska delar. En stab kan också organiseras på ett sådant sätt att olika tidsskalor kan hanteras inom den aktuella beslutsdomänen som staben verkar gentemot. (Fayol 1965, Johansson 2000)

Olika delar av stabsverksamheten kan arbeta med olika innehåll, t.ex. logistikhantering av resurser, personalhantering, information etc. Det stabsarbete som mer påtagligt hjälper till med hur situationen ska hanteras behöver kunna bidra med bedömningar om hur ett avgörande ska uppnås. Dessutom behövs förmåga att pröva hur verksamheten bedrivs samt förmåga att identifiera och skapa handlingsberedskap för alternativa händelseutvecklingar. I staben behövs därför sakkunskap om det verksamhetsområde som organisationen arbetar med (Johansson, 2000). Pågår en räddningsinsats med ett visst syfte behöver det i staben finnas någon som förstår det aktuella problemområdet. Stabsarbetet riskerar annars att bli en ren förmedling av inhämtade rapporter och utgående beslut, vilket inte nämnvärt ökar chefens kapacitet att leda. Framförallt förlängs då inte tidsskalan i någon större utsträckning.

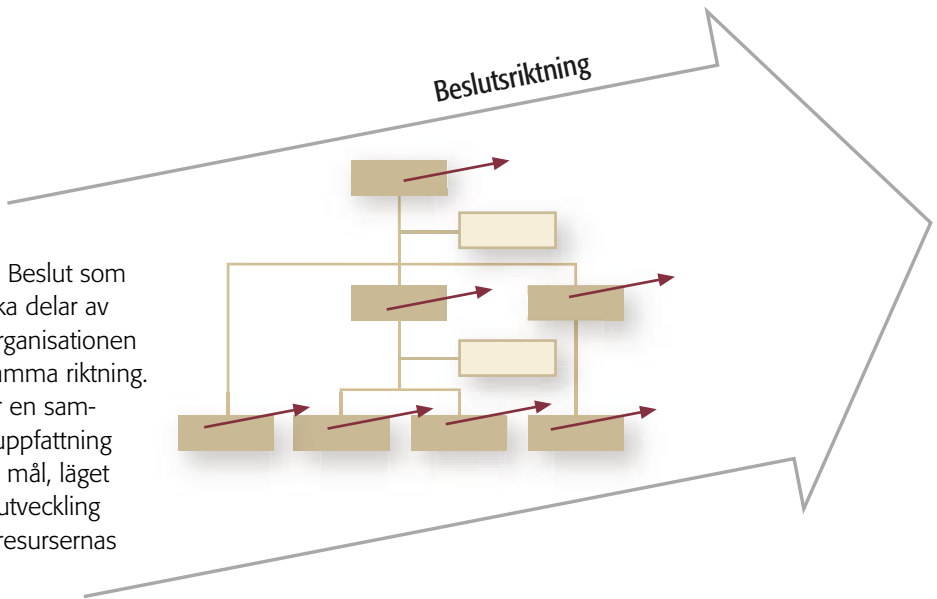
Ibland förekommer det att en funktion i organisationen som är knuten till systemledningen, exempelvis en ledningscentral, har vissa befogenheter att påverka skeendet. Det kan handla om att värdera händelser och säkerställa en ändamålsenlig resursdisposition mellan händelser och beredskap i det tidiga skedet. Sådana befogenheter behöver formas utifrån juridiska förutsättningar för offentlig verksamhet.

Det bör poängteras att en chef som företräder en högre nivå, inte bör ingå i en lägre nivåns stab. Att arbeta i en stab kräver lojalitet med de beslut som fattas av den individ som ytterst svarar för beslutsdomänen. Att då som högre chef samtidigt vara stabsmedlem innebär en lojalitetskonflikt. Det övergripande ansvar som följer med ett överordnat chefskap innebär en skyldighet att ”pröva” om en underställds agerande är rimligt. Dessutom kan förutsättningarna snabbt förändras i ett dynamiskt skeende och det kan lätt bli otydligheter om man arbetar på detta sätt. En högre chef har alltid någon form av ansvar utifrån sin kännedom om något och har därför möjlighet att agera. En högre chef kan emellertid välja att agera på ett sätt som uppfattas som stödjande, även om ett sådant arbetssätt inte är att betrakta som stabsarbete.

Ledningsprocessen i ett systemperspektiv

Ledningsprocessen är i många fall ett komplext samspel där organisationens olika delar behöver fungera tillsammans för att det totala ledningsarbetet ska bli så bra som möjligt. Bland annat handlar det om att skapa fungerande informa-

Figur 11. Beslut som fattas i olika delar av ledningsorganisationen ska gå i samma riktning. Det kräver en samstämmig uppfattning om avsikt, mål, läget och dess utveckling samt om resursernas kapacitet.



tionsflöden och att skapa enhetlighet mellan flera olika beslut. Beroende på situationen behöver olika styrformer kunna utövas i organisationen. Att nå ett avgörande gentemot den pågående skadeutvecklingen och att ha en handlingsberedskap för alternativa händelseutvecklingar är andra centrala delar av vad som ska åstadkommas med hjälp av ledningsprocessen. Ledning under kraftig tidspress i skiftande situationer ställer särskilda krav på utförarnas förmåga (Räddningsverket 1998).

Enhetligt beslutsfattande

Beroende på förhållandena under räddningsinsatser behöver beslut fattas samtidigt av olika individer, på många olika nivåer och på olika platser i organisationen. Möjligheterna till koordinering blir många gånger små. Enhetlighet i beslutsfattande i ledningsorganisationen förutsätter främst en samstämmig uppfattning om avsikt och mål med insatsen, om läget och dess utveckling samt om de egna resursernas kapacitet (Räddningsverket 1998).

Välkända avsikter och mål möjliggör improvisationer och självständigt agerande i en riktning som totalt sett gynnar hela ledningsarbetet. Detta är en grundförutsättning för den målinriktade styrform som ibland benämns *uppdragstaktik* (Zetterling 1995). Det förekommer också att uppdragstaktik benämns uppdragsledning. En chef kan inte ha kontroll över allt som sker och lokala initiativ behöver uppmuntras, eftersom det finns många goda idéer i organisationen.

Enhetlighet i beslutsfattande kräver att samtliga chefer uppfattar läget och dess utveckling på samma sätt. Det betyder inte att alla dessa individer har exakt samma bild av läget, utan snarare att varje enskild bild är ett komplement till övriga. Vid ett fördelat beslutsfattande är det såväl en tillgång som en förutsättning att de olika individernas uppfattningar utgör olika delmängder och upplösningsgrader av läget och dess utveckling, inom ramen för en gemensam och samstämmig helhet. Samsyn krävs framför allt i fråga om i vilken riktning händelseutvecklingen går.

Då hela bilden inte kan förmedlas, är det viktigt att förstå vilka delar som är viktigast för ledningsprocessen. Det aktuella nuläget har liten betydelse högt upp i ledningsorganisationen, medan *avsikt*, *intention* och *utveckling* där är viktiga faktorer (Räddningsverket 1998). Nuläget får däremot ökad relevans ju längre ner i ledningsorganisationen ledning utövas. Eftersom alla rapporter om läget kommer att vara beskrivningar av ett tidsmässigt passerat skeende måste varje sådan rapport betraktas som historia. För att vara aktuell krävs att rapporten kompletteras med en beskrivning av den tänkbara utvecklingen.

Det bör poängteras att det kan finnas behov av specifik historiebereskrivning i vissa skeden av ett ledningsarbete. När en räddningsinsats ska avslutas ska detta inte ske på indikationer utan på säkra grunder. Därför kan rapporter från olika delar i organisationen behöva beskriva vad som hänt i tidigare skeden. För att kunna bedöma om hela problematiken verkligen har upphört, kan det exempelvis vara av betydelse att veta i vilken utsträckning ett brandförlopp hade utvecklats innan branden släcktes.

Vidare kräver enhetligt beslutsfattande att alla i ledningsorganisationen har en likartad och rättvisande kunskap om kapaciteten hos de egna resurserna. Omfattningen av ett uppdrag kan bli oproportionerlig om den som leder har en felaktig uppfattning om resursernas förmåga. Resursernas kapacitet kan variera från ett tillfälle till ett annat. Därför måste den som beslutar och den som utför uppgiften kommunicera med varandra om resursernas aktuella kapacitet (Johansson 2000).

Informationsflöde för beslutsfattande

Informationsflödet i ledningsorganisationen under räddningsinsatser är mycket stort. Till följd av den tekniska utvecklingen är varken tillgång till eller överföring av information gränssättande faktorer i framtiden. Därför måste styrande parametrar definieras.

För att undvika att rapporteringsrutiner blir belastande för systemet bör de styras av det informationsbehov som krävs för att skapa beslutsunderlag (Räddningsverket 1998). En överordnad nivå bör aktivt söka den specifika information som behövs för fortsatt beslutsfattande för att organisationen inte ska få en reaktiv karaktär. Den rapporterade nivån kan nämligen inte alltid veta vilken typ av information som överordnad nivå behöver. Men den överordnade nivån bör vara observant på hur informationen efterfrågas. Vissa frågeställningar kan tvärtemot syftet ibland vara belastande. Att alltför ofta fråga: "Hur går det?" är ett sådant exempel. Det är bättre att begära konkreta rapporter. Frågor som "Hur

många utrymmen finns i lagerbyggnaden?” specificerar den typ av information som är viktig och hjälper i de flesta fall också den som får frågan till att förbättra sin lägesbild.

Högre nivåer bör, enligt vad som sagts tidigare, verka i längre tidsskalor. Beslut på dessa nivåer måste därför grundas på en bild av hur läget kommer att bli, snarare än på nuläget. Om ett agerande ska kunna ge önskvärt resultat måste beslut fattas utifrån hur händelsen kommer att vara då den beslutade åtgärden börjar verka (Johansson 2000). Den tidpunkt man ska utgå ifrån vid beslutsfattande beror bland annat av beslutad åtgärd och dess effekt, vilket grundas på följande frågor:

- Hur lång tid behövs för att förbereda beslutad åtgärd?
- Hur lång tid förflyter innan åtgärden börjar ge effekt?

När ett beslut fattas ska chefen således, i sin tankevärld, tidsmässigt befinna sig i framtiden. Tidpunkten ska tangera tidssumman av de båda frågorna ovan. Förmåga att skapa en modell över skeendet är en värdefull egenskap hos den som ska lyckas med detta. Förstår man vilka faktorer som påverkar utvecklingen har man möjlighet att föreställa sig händelser i ett senare skede. Att enbart utgå ifrån den konkreta bild som för tillfället råder, innebär med stor sannolikhet att åtgärder sätts in för sent.

Rapportering bör vara regelbunden och uppbyggd på särskilda kriterier. De nivåer som rapporterar mellan varandra bör komma överens om periodiciteten. Den kan vara fast och långsiktig eller anpassad för varje situation. Intervallerna bör varken vara för långt eller för kort. Dels bör något ha utträttats mellan rapporteringstillfällena, dels behöver överordnad få en inblick i hur arbetet går. När beslut om en viss åtgärd har förmedlats, är det därför viktigt att återrapportering sker, dels om när åtgärden sätts in, dels när effekt av åtgärden kan skönjas. Anledningen är att ett system ska vara lärande under en händelse. Beslutande chef på berörd nivå behöver få insikt i tidsåtgången både för påbörjande av åtgärd och för åstadkommande av effekt. På så sätt lär sig de som leder hur hjälpbehovet uppträder. (Johansson 2000)

En överordnad nivå bör inte kräva av en rapporterande nivå att informationen bearbetas för att passa den överordnade nivån. Den rapporterande nivån ska endast bearbeta informationen i den omfattning som behövs för eget bruk. Avsändaren tvingas annars att utföra stabsarbete åt annan nivå än sin egen, vilket kan leda till att man avstår från att rapportera uppgifter som inte behövs på den egna nivån. Konsekvensen blir i sämsta fall att vissa uppgifter, som kan vara viktiga för insatsens totala resultat förbises.

Styrform

Räddningsinsatser karaktäriseras ofta av högt tempo och inledningsvis oklara lägen, vilket gör att agerandet måste ske utifrån diffusa beslutsunderlag. Korrigering av genomförandet måste därför göras efter hand, vilket innebär att det krävs flexibilitet. En målinriktad styrform är ofta lämplig vid förhållanden som är typiska för räddningsinsatser. Anledningen till detta är att ledningsprocessen

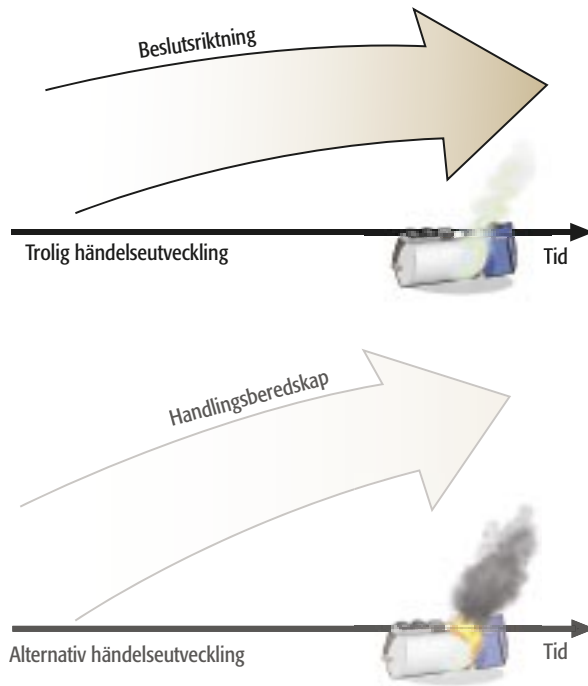
i systemet behöver vara tillräckligt snabb i förhållande till dynamiken i händelsen. Om överväganden av detaljerad art måste göras på högre nivåer, tenderar processen att ta alltför lång tid och händelsen hinner förändras. Under vissa omständigheter kan dock andra styrformer vara bättre lämpade. Ett sådant exempel är då en chef som har särskild detaljkunskap i ett aktuellt fall, väljer att detaljstyra utförandet. Denna möjlighet bör emellertid inte ersätta kontinuerlig fortbildning av personalen. Ett annat exempel är situationer då särskilt riskfyllda räddningsinsatser ska genomföras. I sådana fall krävs att de olika uppdragen i insatsen samordnas, med hög detaljeringsgrad, så att inte säkerheten blir efterst. Målstyrning bör snarast betraktas som ett förhållningssätt och en mentalitet (Zetterling 1995, 2000). Ju mer välutvecklad kulturen är för målstyrning, desto flera underställda enheter kan effektivt verka inom organisationen.

Avgörandehantering i ledningsprocessen

Den väsentligaste delen i ledningsprocessen är hanteringen av själva avgörandet av skeendet. För att ledningsprocessen ska vara förutseende behövs dessutom en prövning av såväl förutsättningar som av hur själva händelsen kan komma att utvecklas, så att förberedelser för alternativt agerande kan skapas.

Med *avgörandehantering* menas att erhålla och bibehålla kontroll över skadeförlopp så att olika skeenden avtar eller upphör och att vända en situation mot att bli mer fördelaktig för de drabbade och samhället. Att identifiera och bedöma sannolikhet för, och konsekvens av möjliga händelseutvecklingar och planera för ett avgörande mot vanligtvis en, men ibland flera valda händelseutvecklingar, ingår i avgörandehanteringen. För uttryckningsverksamhetens systemledning handlar avgörandet om att skapa förutsättningar för att erhålla och bibehålla kontroll över samtliga pågående skadestrukturen, samtidigt som en avvägd och skedesindelad beredskapshantering gentemot rådande risk- och hotbild åstadkoms. I relation till en räddningsinsats handlar avgörandehantering snarast om att utarbeta konkreta mål i förhållande till hjälpbehovet, t.ex. att erhålla och bibehålla kontroll över spridningen av en kemikalie.

Genom *konstruktiv prövning* bedöms om ett avgörande är möjligt. I den konstruktiva prövningen ingår också att identifiera organisationens förmåga i förhållande till en eller flera utvecklingar. Förmågan hos andra samverkande aktörer behöver prövas, eftersom den kan påverka förutsättningarna för det egna arbetet. Här identifieras möjligheter och hot som kan vara förbisedda. Även nya, alternativa, i vissa fall "otänkbara" men möjliga, händelseutvecklingar behöver identifieras. Man bedömer också sannolikheten för och eventuella konsekvenser av sådana alternativa händelseutvecklingar. Konstruktiv prövning handlar om att bedöma om den pågående avgörandehanteringen kommer att lyckas och att tänka i andra banor. Syftet är att kompensera för önsketänkande om att allt ska gå bra, vilket kan uppstå om deltagarna tänker lika i allt för stor utsträckning och därmed inte tar olika varningssignaler på allvar. Genom en konstruktiv prövning skapas förutsättningar för handlingsberedskap. Även ledningsarbetet som sådant kan granskas för att man ska kunna se om det är ändamålsenligt utifrån situationens krav. Avgörandehantering och konstruktiv prövning behöver utfö-



Figur 12. För att handlingsberedskap ska uppnås bör händelseutveckling och avgörande hantering prövas konstruktivt under pågående insats.

ras av olika individer. Orsaken till detta är att människor kan ha svårt att kritiskt granska och förkast sina egna idéer.

Det gäller att ha alternativ till hands om planerade och vidtagna åtgärder inte leder till ett avgörande eller om en händelse utvecklas på ett oväntat sätt. För att ha *handlingsberedskap* kan olika förberedelser behöva göras för att man ska kunna välja alternativa åtgärder som ger bättre effekt. Det kan också vara så att en händelse utvecklas på ett oanat sätt, vilket identifieras genom den konstruktiva prövningen. Handlingsberedskap bygger på en konkret planering för hur ett avgörande kan åstadkommas om alternativa händelseutvecklingar inträffar. Handlingsberedskap innebär således att göra det oväntade väntat (Nylén 1996) och att i god tid utifrån dessa bedömningar utforma olika planer och vidta åtgärder för alternativa handlingssätt. En sådan planering behöver genomsyra hela ledningsarbetet och omfatta logistik, information och andra förekommande uppgifter. Inom varje beslutsdomän behöver man genomföra konstruktiv prövning och bygga upp en handlingsberedskap.

Anpassad ledning

Som framkommit ovan behöver räddningstjänstens ledningsarbete formas utifrån situationens krav. Vissa grundrutiner behövs, men alla händelser kan inte hanteras på samma sätt. Det är inte rimligt att låta interna rutiner styra så att man förbiser det egentliga hjälpbehovet. Men det är samtidigt inte möjligt att starta från noll, utan några idéer eller rutiner för hur anpassningen (adaptationen) ska gå till. Det behövs en förmåga att variera arbetssätt och organisations-

form för att kunna möta olika situationer och skeden. Vi föreslår att man ska utgå från förväntat hjälpbehov och utifrån detta

- dela in resurserna i flexibla enheter som på olika sätt kan delas eller sättas samman för att lösa uppgifter
- utforma en grundorganisation och fördela beslutsbefogenheter mellan individer
- skapa anpassningsförmåga och förutsättningar för ett effektivt ledningsarbete i förhållande till situationen.

Variation i risk- och hotbild

Ledningen behöver kunna hantera hela den risk- och hotbildsvariation som förekommer i en kommun. Det finns t.ex. en naturlig säsongsvariation i väderleken samtidigt som människors rörelsemönster varierar under veckan, dygnet och året. Förhöjd riskbild eller mer konkreta hot kan uppstå till följd av tekniska störningar i processindustrier, brottsliga handlingar, idrotts- och nöjesarrangemang etc. Genom att successivt förbättra insatsstatistik och kontinuerligt arbeta med att hämta in och bearbeta information, dvs. en form av underrättelsearbete, kan kunskapen ökas om när och var olika typer av olyckor inträffar. Med ökad kunskap om hur riskbilden varierar över tid, skapas allt bättre förutsättningar för olika förberedelser. Det kan handla om att ha resurser på rätt plats och att vara förberedd på rätt sätt vid rätt tidpunkt.

Vid indikationer om en förhöjning av riskbilden eller en hotbild behöver *systemledningen* agera så att anpassningar sker utifrån de rådande riskerna. Det kan handla om att aktivt förändra beredskapen genom att förflytta resurser eller förändra resurskapaciteten gentemot det aktuella läget. Man kan t.ex. förändra enhetsindelningen i förhållande till den aktuella risk- och hotbilden. Utifrån specifika hotbilder kan man förbereda både tänkbara räddningsinsatser och ledningsarbetets utformning utifrån det förväntade aktuella ledningskravet. Förberedelserna behöver i många fall ske i samverkan med andra aktörer i samhället.

Olika krav på ledningsarbetet vid olika olyckstyper

Det ställs olika krav på ledningsarbetet vid olika olyckstyper. Några aspekter som påverkar ledningsarbetet är:

- hjälpbehovets sammansättning (människor, miljö, anläggningar, typ av skada etc.)
- skadeförloppets komplexitet
- dynamiken i händelseutvecklingen som helhet
- geografisk utbredning
- resursbehov
- berörda aktörer.

Vid vissa händelser ställs det stora krav på logistikhantering. Vid andra tillfällen kan det vara ett komplext fysikaliskt skadeförlopp som ställer stora krav på ledningsarbetet. En del skadeområden är stora och svåra att överblicka, andra mer

begränsade. Ibland kanske det ställs krav utifrån det sociala sammanhang i vilket olyckan sker. Nedanstående exempel tydliggör några situationer med olika ledningskrav som räddningstjänsten kan behöva hantera:

- Ett kemikalieutsläpp med komplex skadeutveckling. Olika kemikalier blandas och det är svårt att bedöma vilka konsekvenser detta får. Den geografiska utbredningen är begränsad. Ledningskravet handlar här mer om tekniska bedömningar än om omfattande resurslogistik.
- En kvartersbrand med stora resursmängder där det behövs storsektorer med flera ingående sektorer för att olika nivåer ska kunna få ett hanterbart span-of-control.
- En situation med många små händelser (kan t.ex. uppstå vid skyfall) som kräver begränsad ledning vid varje händelse samtidigt som krav finns på prioritering av i vilken ordning händelserna ska hanteras med en dynamisk resurshantering inom utryckningsorganisationen som helhet.
- En stor översvämning med flera skadeområden inom en kommun ställer krav på lokalt agerande samtidigt som problematiken i kommunen hanteras på ett samlat sätt.
- En lågintensiv hotbild som varar i flera dygn eller veckor och ställer krav på organisationens utformning och uthållighet under lång tid.
- En omfattande skada som överskrider kommun- och länsgränser.

Ledningsarbete i olika skeden av en händelse

Olyckor inträffar plötsligt samtidigt som de ofta är dynamiska och utvecklas medan insatser byggs upp. De flesta olyckor är relativt begränsade, men vissa expanderar. I en stor olycka är inledningsskedet ofta både oklart och snabbt. Utvecklingen av skadan sker inledningsvis snabbare än vad motsvarande resurser hinner anlända till skadeområdet, vilket kan behöva kompenseras genom att ytterligare resurser aktiveras. Det är inte effektivt att aktivera en ledningsorganisation endast på säkra uppgifter. En sådan aktivering släpar ofta efter i relation till händelseutvecklingen. För att motverka eftersläpning måste ledningsorganisationen aktiveras offensivt och på ett förutseende sätt. Det medför att organisationen kommer att aktiveras oftare än nödvändigt, vilket emellertid är bättre än att ständigt hamna i ledningsmässigt bakvatten under en händelse (Räddningsverket 1998).

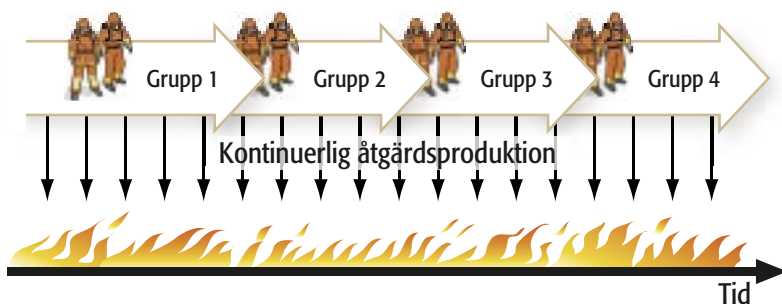
Det är viktigt att expansionen av ledningsorganisationen inte blir en belastning i sig. Ledningsorganisationen behöver kunna expandera på ett sådant sätt att ledningsläget förbättras. Varje nytt utbyggnadssteg måste kunna ta vid där det föregående upprätthöll funktionen. Visserligen kan exempelvis vissa ansvarsfrågor flyttas under uppbyggnadsskedet, men chefer ska i möjligaste mån uppfatta sina uppgifter som karaktärsmissigt likartade, även om räddningsinsatsen expanderar. Dessutom ska, som tidigare påpekats, uppgiften för en enskild beslutsfattare eller chef vara rimlig (rollogik).

Uppväxlingen ska ske snabbt för att ledningsorganisationen ska kunna hantera en dynamisk situation på ett förutseende sätt. Ledningskapacitet måste många gånger ökas i varje beslutsdomän för att hela systemet ska fungera. Man

måste kunna hantera såväl korta som långa tidsskalor i varje beslutsdomän. Ledningsorganisationen behöver veta hur snabb resurstillväxten är i olika delar av det geografiska ansvarsområdet, för att taktiken ska kunna formas i de aktuella situationerna.

De flesta räddningsinsatser i Sverige är så pass begränsade att man oftast når resultat med hjälp av de resurser som först larmas till platsen. Det vill säga att kontroll erhålls innan en avlösning är nödvändig. Vissa situationer i ledningsarbetet uppstår inte förrän insatserna blir mer omfattande eller långvariga. När de första åtgärderna inte fungerar gentemot skadeförloppet kan det bli svårt att finna nya angreppssätt. För att nå och bibehålla kontrollen över skadeutvecklingen vid långvariga insatser behöver resurser tillföras på ett sådant sätt att åtgärdsproduktionen blir kontinuerlig. Ibland kan händelseutvecklingen avvika från ledningsorganisationens bedömningar. Ledningsarbetet behöver därför utformas med tanke på att dessa avvikelser ibland inte uppstår förrän efter en viss tid under ett skeende. Ledningen behöver kunna pröva alternativa angreppssätt gentemot skadeförloppet och övrigt hjälpbehov och vid behov styra om pågående verksamhet.

Räddningsinsatser eller hotsituationer som pågår under flera timmar, dygn eller veckor eller ännu längre tid ställer särskilda krav på ledningsarbetet. Man behöver bland annat ta hänsyn till att problem ofta uppstår vid personalavlösningar då det gäller vidareförmedlingen av lägesbilden, vidtagna och påbörjade åtgärder eller olika uppföljningsbehov. Förmågan att kunna hantera denna problematik är avgörande för att arbetet ska kunna bedrivas med stabilitet och kontinuitet. Man behöver fundera över hur man ska få en uthållighet i det fortsatta arbetet genom personalavlösningar. Den normala arbetstidsförläggningen är sällan anpassad för denna typ av händelser, utan för den vanligtvis förekom-



Figur 13. För att nå och bibehålla kontrollen över skadeutvecklingen vid långvariga insatser behöver resurser tillföras på ett sådant sätt att åtgärdsproduktionen blir kontinuerlig.

mande verksamheten. Arbetstiden för tjänstgörande personal skiftar ofta från normal dagtjänstgöring, till deltid och till beredskap i en vecka. Detta är faktorer som vid en lång och krävande händelse kan påverka organisationens förmåga.

När man avslutar en räddningsinsats behöver man reflektera över om det fysiska skeendet är helt avslutat, eller om någon form av efterkontroller behöver ske, och i så fall under hur lång tid och av vem. I vissa fall kan en avslutad räddningsinsats där en ägare själv har förmåga att hantera problematiken, efter en tid behöva följas upp av räddningstjänsten. Händelsen kan innehålla sådana ingredienser att det i ett senare skede kan behövas hjälp, vilket gör att man behöver fortsätta att beteckna händelsen som en förhöjd riskbild. Man behöver även följa upp andra hjälpbehov som är konsekvenser av olyckan, t.ex. genom att möjliggöra eget agerande genom att underrätta berörda och ge information och stöd till direkt och indirekt drabbade.

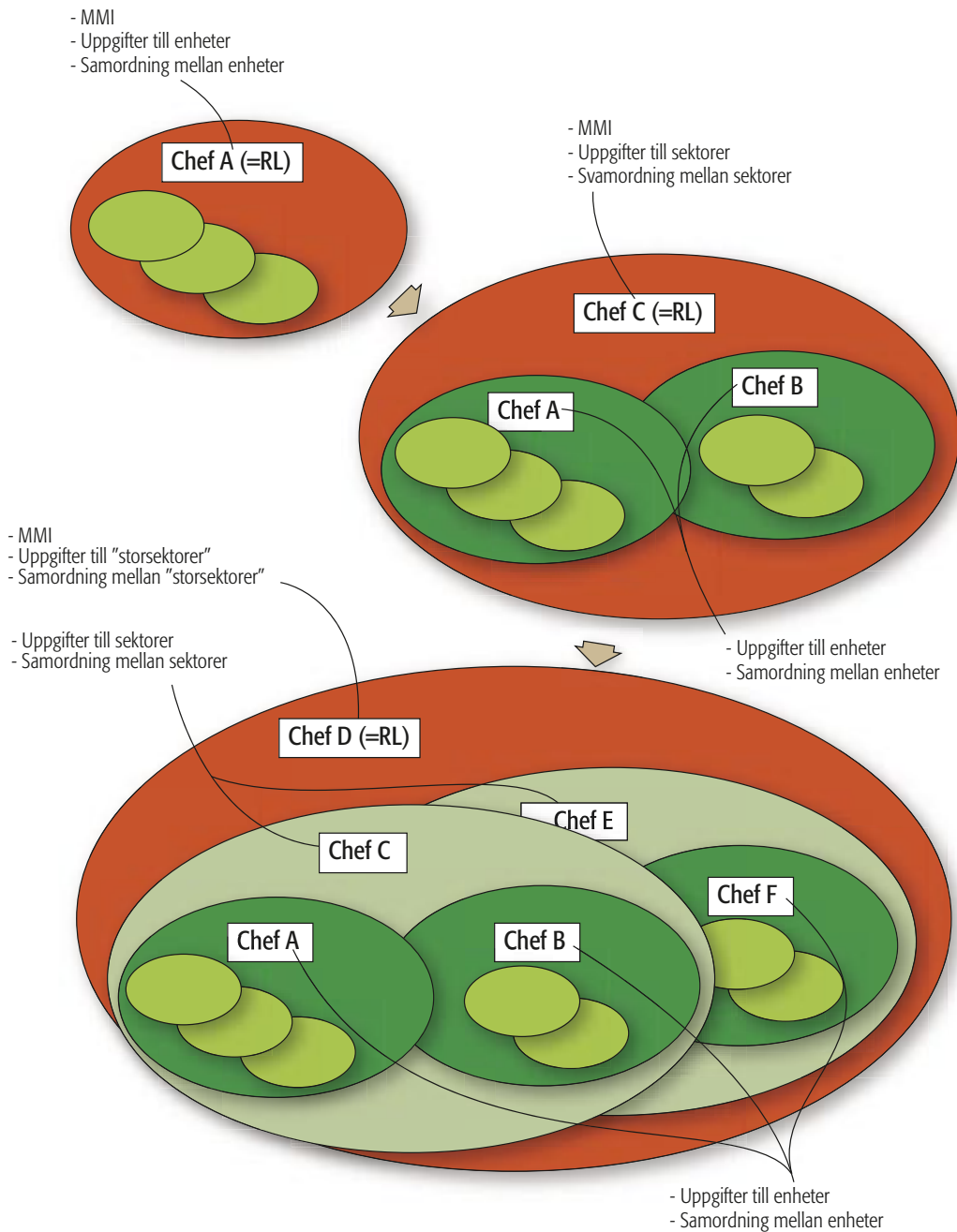
Anpassning av systemet och organisationen

Räddningstjänstens ledningsorganisation behöver ha en stor anpassningsförmåga för att kunna möta olika hjälpbehov. Anpassningen av ledningsarbetet behöver ske utifrån flera dimensioner. Det handlar om att forma den organisatoriska strukturen och definiera de olika befogenheterna på ett sätt som är lämpligt utifrån kraven i den aktuella situationen.

Indelningen av uppgifter behöver ske i förhållande till hjälpbehovet, samtidigt som resurserna behöver grupperas för att vara organisatoriskt hanterbara. Faktorer som påverkar uppgiftsfördelningen är bland annat förutsättningar beträffande objekt, skada och resurs. Det som vi har valt att kalla *uppgiftsledning* kan i princip finnas i hur många nivåer som helst och i varandra. Det som sätter gränser är faktorer som rollogik, span-of-control och geografiska, resursmässiga förutsättningar. Exempel på följder av dessa faktorer kan vara indelning i storsektorer, sektorer osv., där varje indelning generar en ny beslutsdomän *uppgiftsledning* enligt modellen. Organisationen bör utformas så att en uppbyggnad från en liten räddningsinsats till en stor, kan ske nedifrån och upp. Det innebär att exempelvis en storsektor skapas samtidigt som de som leder sektorena i denna, fortsätter i sina roller som sektorchefer.

Förutom variationen i uppgiftsfördelningen behöver även innebörden av begreppet räddningsinsats klargöras för att olika befogenheter ska kunna definieras vid varje enskild räddningsinsats. Det är *systemledningens* uppgift att definiera vad som ingår i *insatsledningen*. Räddningsinsatser kan ses i vida termer eftersom såväl enskilda som flera olika organisationer kan utföra insatser som bidrar till att vidta åtgärder så att ett hjälpbehov tillgodoses. När begreppet räddningsinsats används framöver menar vi endast de insatser som samhället utför enligt 1 kap. 2 § lag (2003:778) om skydd mot olyckor. Det behöver dock poängteras att räddningstjänsten kan utföra uppdrag i olika sammanhang utan att det är räddningstjänst enligt lagstiftningen, t.ex. att ordna vattenförsörjning eller att medverka i psykosocialt omhändertagande som en del av samhällets krishantering.

En räddningsinsats behöver definieras i sitt *omfång*, dvs. utifrån vilket hjälp-



Figur 14. Räddningsinsatsen vidgas, MMI flyttas upp och fler beslutsdomäner uppgiftsledning skapas. Man måste också beakta rollogik och span-of-control.

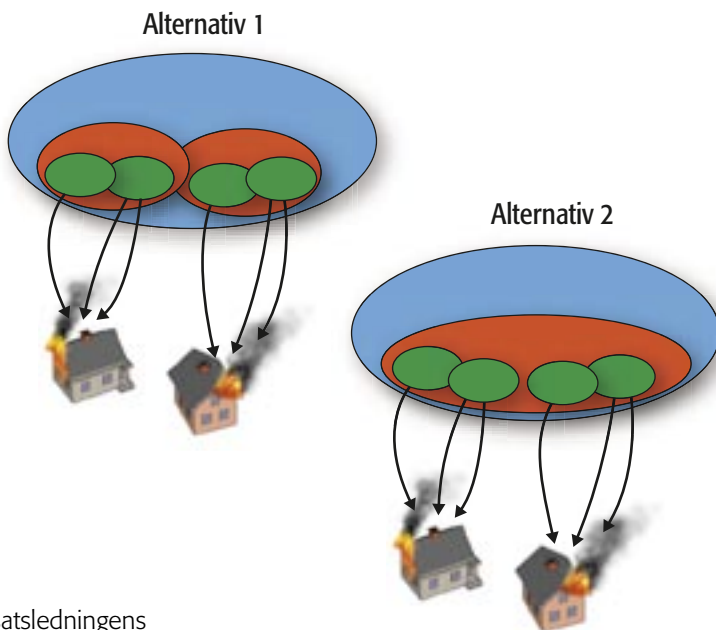
behov som hanteras, vad som ska uppnås, vilket geografiskt område som avses och vilka resurser som ingår. Det vanligaste är att räddningstjänsten genomför åtgärder (åtgärdsproduktion) med skilda resurser inom olika skadeområden i en kommun, vilket oftast gör räddningsinsatsbegreppet enkelt att avgränsa när det gäller geografi och resurser. Ibland är det dock inte lika självklart vad som ska betraktas som en och samma räddningsinsats. Om det exempelvis brinner i flera olika byggnader bredvid varandra på samma gata, kan det behöva förtydligas i vad mån dessa skador ska hanteras inom ramen för en eller flera räddningsinsatser. Det kan finnas tillfällen där ett och samma fysiska förlopp betraktas som flera räddningsinsatser.

Det är inte möjligt att definiera alla tänkbara situationer på förhand. Ledningsorganisationen behöver därför kunna definiera vad som ska betraktas som en räddningsinsats i samband med de aktuella fallen. Effektiviteten i ledningsarbetet kan ibland förbättras genom att man definierar om räddningsinsatser, exempelvis genom att förändra två tidigare räddningsinsatser till att vara en enda. Grund för ställningstagandet av vad som är en räddningsinsats kan bland annat vara:

- utbredning av det fysiska skadeförloppet och övriga delar av hjälpbehovet
- krav beträffande resurs- och åtgärdshanteringen
- ledning, samverkan och organisatoriska aspekter.

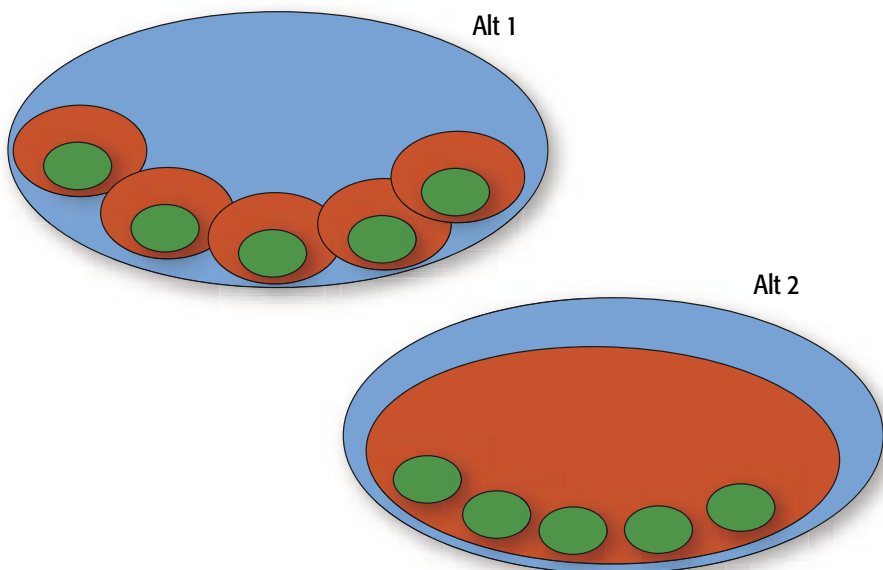
Frågan om en situation ska hanteras med hjälp av en eller flera räddningsinsatser avgörs genom en avvägning av vad som ger den bästa effekten i förhållande till hjälpbehovet i det aktuella fallet. Beroende på hur räddningsinsatsen definieras uppstår olika krav på *systemledningen* och *insatsledningen*. Om de brinnande byggnaderna utmed samma gata betraktas som en räddningsinsats kan exempelvis resursdispositionen mellan de olika skadorna självständigt hanteras av *insatsledningen*, vilket leder till minskat krav på *systemledningen*. Denna lösning förutsätter att det finns rimliga förutsättningar för *insatsledningen* att klara hela problematiken. Om de olika skadorna däremot betraktas som olika räddningsinsatser uppstår ett samordningskrav på *systemledningen*. Visserligen kan det i detta fall vara så att de olika *insatsledningarna* i praktiken ombesörjer denna samordning direkt med varandra, men *systemledningen* måste vara uppmärksam på att så sker. I det sitsnämnda fallet skapas större möjlighet för respektive *insatsledning* (en för varje brinnande byggnad) att ha kontroll över vad som sker inom respektive byggnad. Det handlar således om att bedöma händelsens förutsättningar och tillgången på ledningsresurser, för att i en situation avgöra hur man ska betrakta räddningsinsatsens ram. Oavsett hur gränserna definieras finns det alltid för- respektive nackdelar med olika lösningar, som måste kompenseras på olika sätt.

Även vid en enda skada och där det kan tyckas självklart att det är en enda räddningsinsats, kan man behöva reflektera över vad som omhändertas inom ramen för räddningsinsatsen. Den viktigaste frågan är: *Svarar räddningstjänstens åtgärder mot hjälpbehovet i situationen?* Hanteras exempelvis hela det område som är påverkat av ett pågående gasutsläpp? Det bör poängteras att hot och



Figur 15. Insatsledningens ansvarsområde behöver definieras. Utifrån ledningsarbetets förutsättningar bedöms om två brinnande byggnader på samma gata ska hanteras inom ramen för en eller två räddningsinsatser.

skador rent fysiskt kan påverka ett område i flera dimensioner. Exempelvis kan infrastruktur förekomma i ett område med risk för skred och högspänningsledningarna kan finnas i ett område där skogsbrand pågår. En omfattande olyckshändelse med ett stort hjälpbehov, t.ex. många skadade och stora räddningsresurser att hantera, kan göra det omöjligt att identifiera hela hjälpbehovet i ett initialskede. Därför behöver *systemledningen* reflektera över om hela hjälpbehovet hanteras och kunna justera den pågående räddningsinsatsens ram. Det behöver klargöras vad som åtgärdas av *insatsledningen* och vad *systemledningen* svarar för. Det är också viktigt att identifiera om ett hjälpbehov även finns utanför det fysiska skadeområdet. Vid omfattande händelser påverkas ofta samhället i ett stort område utanför det direkta skadeområdet på ett sådant sätt att det skapas ytterligare behov som måste hanteras, t.ex. störd infrastruktur och anhöriga till direkt drabbade (jfr. tidigare resonemang om det drabbade sammanhanget). Det behöver då klargöras vad som ingår i räddningstjänstens åtagande och vad andra aktörer i samhället svarar för.



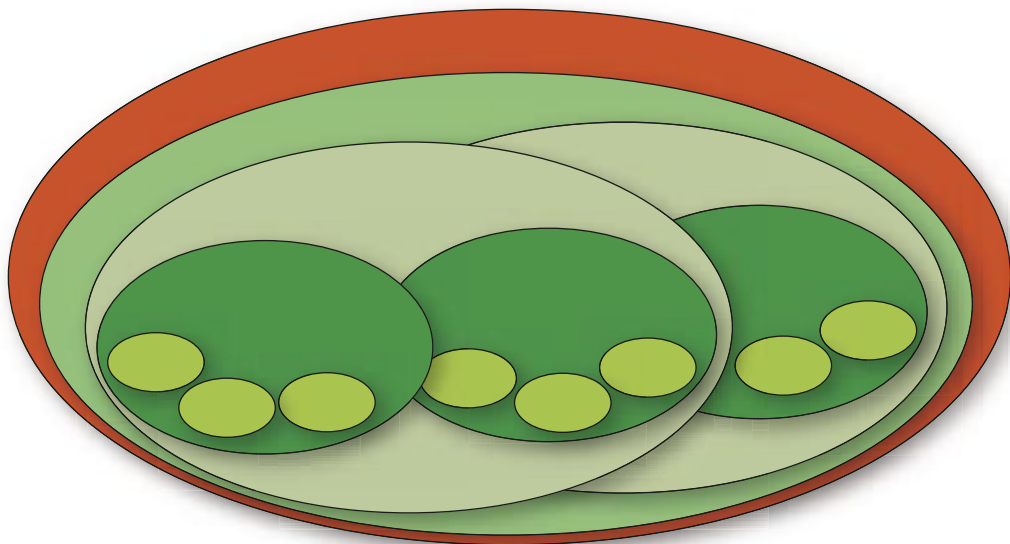
Figur 16. Ibland kan flera små händelser av likartad karaktär inträffa samtidigt i en kommun. Ledningskraven på respektive plats är då begränsade, men samtidigt krävs prioriteringar och hantering av hög resursdynamik för hela organisationen. Fördelar och nackdelar måste vägas mot varandra då omfånget för insatsledningen ska definieras.

Vid mycket stora olyckor, resursmässigt och geografiskt, kan det bli nödvändigt att utöka ledningsorganisationen i flera dimensioner. Vid exempelvis stora översvämningssituationer kan det förekomma flera skadeområden i en kommun (Räddningsverket 1996). Ledningsorganisationen kan i ett sådant fall delas upp enligt nedanstående:

- räddningstjänsten i kommunen leds av räddningschefen ("Räddningschef i beredskap") (*systemledning*)
- räddningsinsatsen leds av en räddningsledare (*insatsledning*).

Det kan också i vissa fall bli aktuellt att systemledningen och insatsledningen av den stora händelsen utövas av samma ledningsfunktion, samtidigt som verksamheten i olika skadeområden leds genom uppgiftsledning.

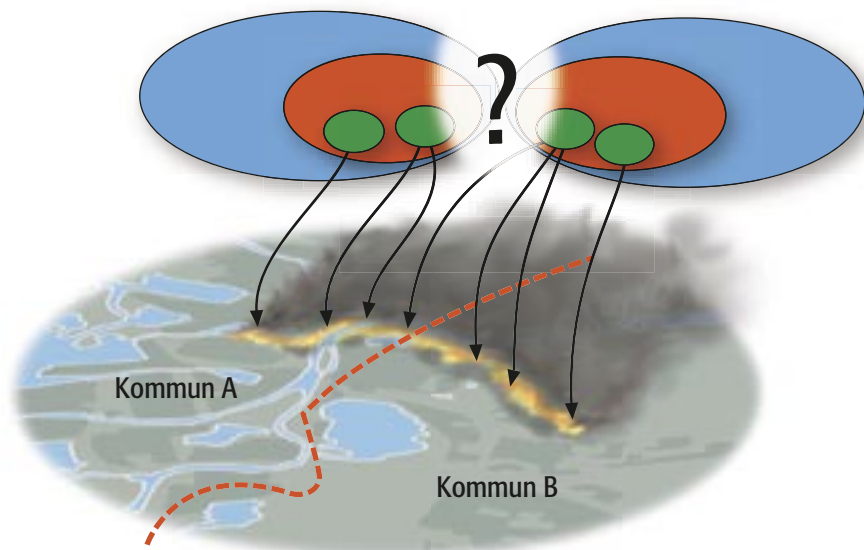
- Räddningsinsatsen delas in i flera skadeområden som leds av enskilda chefer (*uppgiftsledning*)
- respektive skadeområde delas in i flera skadeplatser (*uppgiftsledning*)
- respektive skadeplats delas in i flera sektorer (*uppgiftsledning*)
- i sektorerna fördelas sedan uppgifter till en eller flera enheter tillsammans (*uppgiftsledning*)
- i enheterna fördelas även uppgifter till individer (*uppgiftsledning*).



Figur 17. Vid mycket stora händelser kan ledningsorganisationen behöva utökas i flera dimensioner. Uppgiftsledning kan i princip finnas i hur många nivåer som helst. Rollogik, span-of-control och geografiska, resursmässiga förutsättningar är påverkande faktorer.

Vid en översvämningssituation ställs krav på att hela samhällets resurser disponeras på ett effektivt sätt. Räddningstjänstens ledningsarbete kan därför behöva utformas tillsammans med samhällets krishantering som helhet för att hela den samhällsstörning som uppstår ska kunna hanteras enhetligt och effektivt. De olika *uppgiftsledningarna* återfinns i flera upplösningegrader och ingår som delmängder i varandra. Rollförväntningen på *uppgiftsledningen* motsvarar i det ovanstående fallet, förväntningen på den som leder en räddningsinsats av motsvarande storlek (resurs, geografi etc.) vid ett annat tillfälle. Rollogiken för chefer på alla nivåer i organisationen är en väsentlig faktor att beakta då ett omfattande ledningsarbete ska formars.

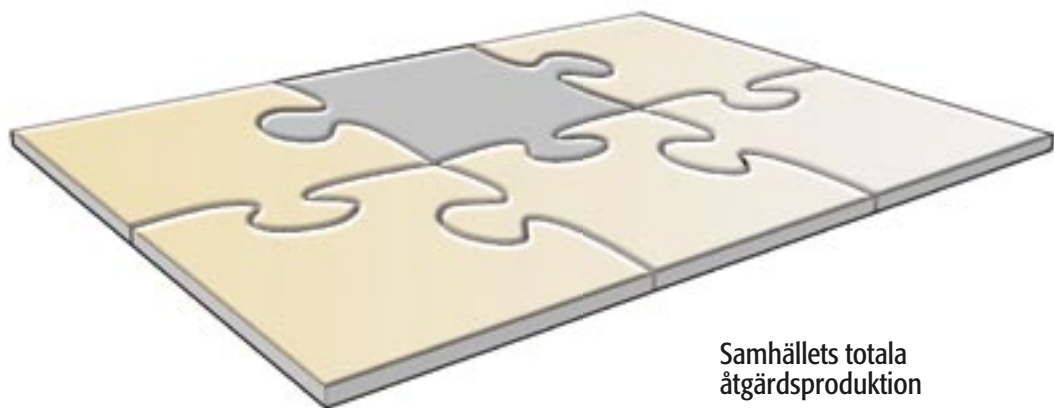
Den kommunala räddningstjänsten behöver ibland samverka med annan kommun kring en skadeutveckling som sprider sig över en kommungräns. Då kan vissa systemrelaterade frågor behöva klargöras. Om exempelvis en skogsbrand sprider sig över en kommungräns ska, enligt lagstiftningen, räddningsledarna från respektive kommun komma överens om vem som ska leda räddningsinsatsen. Det intressanta i exemplet med skogsbranden, är inte bara vem som ska leda räddningsinsatsen, utan också inom vilket system räddningsinsatsen ska hanteras. Eftersom räddningsinsatsen kan kräva omfattande resursuttag från de olika systemen behöver man ha klargjort till vilket system räddningsinsatsen hanteringsmässigt hör. Det blir detta system som måste bygga upp en



Figur 18. Ett skadeområde som sträcker sig över två eller flera kommuner behöver hanteras enhetligt. Det behöver klargöras vilket system som ska hantera räddningsinsatsen för att händelsen ska kunna hanteras på ett förutseende sätt, t.ex. avseende resursförsörjning.

framförhållning i resursförsörjningshänseende, och samverka med andra organisationer etc. Otydligheter mellan vad de olika systemen svarar för kan leda till en reaktiv ledning. Här behöver alltså de olika räddningstjänsternas *systemledningar* komma överens om vilket system som ska skapa förutsättningar för räddningsinsatsen och vem som ska leda räddningsinsatsen. Sådana överenskommelser bör därför göras av dem som har räddningschefsmandat och ansvarar för respektive *systemledning*.

Ovanstående beskrivning skildrar en viss tidpunkt och visar inte den dynamik som en händelse innehåller. Allt eftersom hjälpbehovet ökar eller minskar behöver en anpassning av organisationen ske. Resurser som utfört en uppgift kan flyttas till en annan uppgift eller tilldelas en ny. Skadeplatser och skadeområden behöver omdefinieras. Resurser kan behöva bytas ut eller kompletteras med andra resurser med annan förmåga. *Uppgiftsledningens* beslutsdomäner uppstår och avslutas i samband med att nya uppgifter på olika nivåer definieras i samband med en räddningsinsats. *Insatsledning* hanteras så länge en räddningsinsats pågår enligt lagen om skydd mot olyckor. Beslutsdomänen *systemledning* hanteras oavsett om räddningsinsatser pågår eller inte, eftersom det ständigt finns behov av att producera en beredskap i förhållande till en riskbild. Vid olyckor med stora samhällskonsekvenser behöver ledningsarbetet anpassas till samhällets krishantering som helhet.



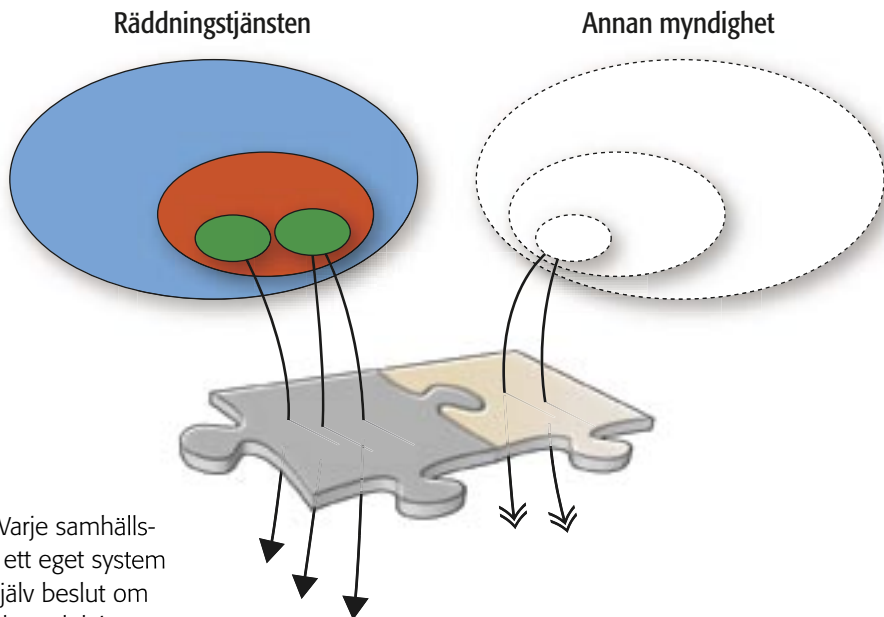
Figur 19. Organisationers åtgärdsproduktion behöver utformas så att det totala hjälpbehovet tillgodoses.

Samverkan mellan samhällsaktörer

I en räddningsinsats ingår de åtgärder som samhället vidtar inom ramarna för *lagen om skydd mot olyckor*. Sjukvårdens åtgärder som vidtas enligt hälso- och sjukvårdslagen (SFS 1982:763) är en i förhållande till räddningsinsatsen parallell medicinsk insats som utförs samtidigt i tiden för att tillgodose ett sammansatt hjälpbehov, bestående av exempelvis brand och skadade människor. Det bör här också konstateras att en insats av den kommunala räddningstjänsten vid olika hot, som exempelvis polisen svarar för att undanröja, kan betraktas som samtidigt pågående räddningsinsats om lagstiftningens kriterier för detta är uppfyllda (lag (2003:778) om skydd mot olyckor och polislagen (1984:387) samt dess förarbeten). Juridiskt är alltså olika offentliga samhällsaktörer att betrakta som separata system med skilda uppgifter. Olika organisationer har olika kompetenser för att tillgodose olika delar och former av hjälpbehov i samhället. Dessa samhällsaktörer behöver integrera sitt agerande och bedriva sina respektive ledningsprocesser i samverkan. Samverkan innebär att de olika verksamheterna samordnas utan att någon av aktörerna och dess företrädare har rätt att ge direktiv över annan aktör. (Se vidare Per Johanssons artikel i denna bok).

Integrerat agerande

Som tydliggjorts ovan kan flera samhällsaktörer behöva producera åtgärder i tid och rum i förhållande till dynamiken vid olika händelser. Denna många gånger simultana åtgärdsproduktion behöver ske i ett samspel över organisatoriska gränser. Det är viktigt att alla som företräder en aktör tänker i vida samhällsperspektiv och utgår från de behov som kan identifieras i det drabbade sammanhanget. En strävan bör vara att de åtgärder som vidtas i rimlig utsträckning



Figur 20. Varje samhällsaktör utgör ett eget system och fattar själv beslut om egen åtgärdsproduktion.

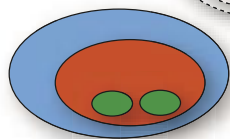
täcker hela det sammansatta hjälpbehovet, så att inget ”faller mellan stolarna”.

Eftersom ingen offentlig samhällsaktör ”äger” någon händelse är nästan alltid flera organisationer berörda i de flesta situationer. För att samverka ska fungera behöver företrädare för respektive aktör tillsammans identifiera behovet av den samlade åtgärdsproduktionen i det drabbade sammanhanget. Utifrån en sådan identifiering behöver sedan olika åtgärder utformas som en helhet i förhållande till behovet i situationen. Vid mötet med allmänheten kan företrädare för räddningstjänsten också behöva tänka på hela kommunens vägnar, även om man inte fattar beslut i formell mening åt en annan aktör.

Varje samhällsaktör har ett eget, sektoriellt ansvar. Ett drabbat sammanhang hanteras således genom att den samlade åtgärdsproduktionen utformas i samverkan mellan samhällets olika aktörer.

En olyckshändelse kan vara ”liten” om man utgår från behovet av räddningstjänstresurser, men ha stor påverkan på samhället och dess aktörer på annat sätt. Eftersom räddningstjänsten utgör en del av samhällets krishantering vid extraordinära händelser, behöver samspelet med alla samhällets aktörer fungera. Varje aktör har personal som är utbildad för att organisationen ska klara sitt verksamhetsuppdrag. Många gånger behöver människor med olika kompetenser bedöma en händelse för att alla behov ska kunna identifieras. Det är därför av stor vikt att olika organisationer involveras för att en händelse ska kunna hanteras på ett bra sätt. En tidig kontakt skapar förutsättningar för olika aktörer att själva kunna bedöma vilka åtgärder som ska vidtas. På så sätt skapas förutsättningar för en förutseende hantering av hela behovet i det drabbade sammanhanget.

Enhetlig riktning på åtgärdsproduktionen



Figur 21. Beslutsfattandet måste ske i samverkan mellan alla aktörer i aktörs-sammanhanget för att åtgärdsproduktionen ska ske i enhetlig riktning.

Ledningsprocesser i samverkan

För att den samlade åtgärdsproduktionen ska kunna utformas behövs samverkan mellan olika aktörers system vid beslutsfattande. Samverkan ska dock inte blandas samman med kollektiva beslut. Varje aktör fattar sina egna beslut. Men vid beslutsfattandet behöver man ta hänsyn till övriga aktörers förutsättningar och behov. Det är viktigt att olika chefer kan brygga över organisationsgränser i syfte att tillgodose hjälpbehovet.

Varje aktör behöver utforma ledningsarbetet med hänsyn till övriga aktörer. Vid samverkan behöver man exempelvis hantera problemet att varje samhällsaktör kan ha fördelat sina beslutsbefogenheter på olika sätt inom respektive organisation. Fördelningen kan t.ex. innebära att olika chefer och beslutsfattare från respektive aktör, behöver ha kontakt med varandra, men inte finns på samma geografiska plats. Det kan också innebära att företrädare för olika aktörer som samverkar med varandra på en gemensam ledningsplats, kan ha olika grader av självständighet i sina respektive befogenheter. Även innehåll och karaktär i beslutsbefogenheterna varierar. Det finns ett behov av tvärsektorieell samstämmighet i varje beslutsdomän eller motsvarande. Det innebär att en chef som svarar för en viss beslutsdomän i den egna organisationen behöver samverka med den chef hos den andra aktören som svarar för hanteringen av frågor med motsvarande innehåll.

Ovanstående resonemang om samtidigt agerande är av principiell art. Beroende på var en olycka sker kan resursuppbyggnaden ta olika lång tid för olika organisationer. Det förekommer att resurser från exempelvis kommunal räddningstjänst är på en olycksplats före resurser från en annan samhällsaktör. För att samhällets agerande ska vara effektivt, behöver man bedöma vilken åtgärd som ska vidtas först för att det mest väsentliga i hjälpbehovet ska kunna omhändertas på bästa sätt. En sådan åtgärd ligger inte alltid inom räddningstjänstens ansvarsområde. Räddningstjänsten kan exempelvis spärra av vägen och vidta

vissa livsuppehållande åtgärder. Ett annat exempel är att en polispatrull i det tidiga skedet av en flygolycka i svår terräng, kan reglera flödet av räddningsfordon in på den enda vägen i skadeområdet och därefter påbörja registreringsarbetet. Att bära skadade på bår kan vara en prioriterad åtgärd i ett visst skede. För att kunna vara behovsinriktad vid resursbrist i uppbyggnadsskedet krävs kunskap om andra aktörers uppdrag och synsätt. Räddningstjänsten behöver t.ex. ha kunskap om villkoren för brottsplatsundersökning. Hjälpbehovet bör vara vägledande för alla aktörers agerande.

Allt eftersom olika samhällsaktörer aktiveras i en situation behöver samverkan etableras. För att skapa förutsättningar för att olika aktörers beslut ska bli enhetligt utformade, behövs en gemensam inriktning för de parallella insatserna. En av aktörerna (polis, kommunal/statlig räddningstjänst eller sjukvård) har normalt störst juridisk möjlighet att påverka, eller kompetens att bedöma, de mest väsentliga faktorerna i utvecklingen av en händelse (Räddningsverket 1998). Det är rimligt att den samhällsaktören tar ett initiativ för att underlätta samverkan. Initiativet kan bestå av att skapa en gemensam ledningsplats och att vara ”ordförande” när den gemensamma inriktningen klaras ut, vilket behöver göras tillsammans. När den gemensamma inriktningen formats ska varje organisation fatta sina egna formella beslut (se Per Johanssons artikel i denna bok). Denna ordning bygger på tidigare beskrivna synsätt om samverkan.

Det förekommer att olika samhällsaktörer utövar övergripande ledning på skilda platser, vilket gör att *samverkanspersoner* kan behöva utses. En samverkansperson utses när berörda chefer från olika samverkande samhällsaktörer inte kan utöva ledning från samma plats eller då olika aktörers stabsarbeten eller motsvarande, kontinuerligt behöver koordineras sinsemellan. En person i en samhällsaktörs stab får då uppgiften att samverka med annan samhällsaktör genom att tjänstgöra vid dennes ledningsplats eller motsvarande. Samverkanspersonen företräder den egna organisationen gentemot den samverkande aktören. En samverkanspersons huvudsakliga uppgift är att skapa förutsättningar så att den kontinuerliga samverkan fungerar i praktiken. Samverkanspersonen har inte något eget beslutsmandat. Att en samverkansperson utses utesluter dock inte att ansvariga chefer behöver träffas för att klara ut gemensamma inriktningar och principiella frågeställningar. En ansvarig chef kan behöva delta i vissa möten även om en samverkansperson är utsedd.

Framöver är det förmodligen inte tillräckligt att utse samverkanspersoner för att åstadkomma en fungerande samverkan vid komplexa samhällsstörningar av olika slag. Det finns ett behov av att skapa *arenor* (Fredholm 2000) där chefer eller staber från olika samhällsaktörer i aktörssammanhanget kan mötas. I flera fall kan man ha förutbestämda grupperingar och mötesplatser. Det drabbade sammanhanget kan emellertid vid olika tillfällen ha olika geografiska utbredning oberoende av administrativa gränser, vara av olika karaktär och dynamik eller medföra olika konsekvenser i samhället i stort. Det behöver därför finnas en viss flexibilitet så att det kan skapas en för situationen lämplig arena. Det bör här poängteras att olika samhällsaktörer kan ha fördelat sina beslutsbefogenheter på olika sätt inom respektive organisation.

För att på ett effektivt sätt tillgodose olika hjälpbehov i det drabbade sammanhanget, kan gemensamma synsätt utvecklas mellan olika samhällsaktörer. Sådana synsätt kan också omfatta var gränserna för samverkan går. Även om myndigheter ska samverka finns det alltid uppgifter som inte ingår i den egna kompetensen och som därför inte ska utföras. Exempelvis har polisen våldsmonopol i fredstid i Sverige.

Till sist ...

Effektiv räddningstjänst förutsätter att ett ändamålsenligt ledningsarbete kan bedrivas. I detta komplexa arbete ska olika människors agerande integreras i en helhet som gagnar den sammantagna effekten av räddningstjänstens åtgärder vid räddningsinsatser. Det handlar om att planera för olika händelser och utveckla ledningsorganisationens förmåga i det förberedande skedet. Även under räddningsinsats eller vid förhöjda risker och hot, behöver organisationen kunna anpassas utifrån det aktuella kravet. Räddningstjänstens förmåga är viktig som en del av samhällets hantering av störningar och kriser. Olika samhällsaktörers samlade agerande är en grund för den totala åtgärdsproduktion som ska svara mot hjälpbehovet i det drabbade sammanhanget.

Vårt budskap sammanfattas i följande punkter:

- Åtgärder och resurser bör hanteras på ett förutseende sätt vid hot och inträffade olyckor för att man tidigt ska erhålla och bibehålla kontroll över det fysiska skadeförloppet och skapa förutsättningar för de drabbade att hantera situationen.
- Såväl ledningsorganisationen som dess arbetsformer måste vara flexibla för att kunna anpassas till växlande krav och dynamik i olika situationer och skeden.
- Ledningsorganisationen utformas utifrån organisatoriska aspekter och behovet att fördela beslutsfattandet mellan olika individer i olika nivåer och tidsskalor.
- Ledningsorganisationen bör bemannas på ett sådant sätt att förväntningarna på den enskilde är rimliga i olika situationer.
- Ledningsorganisationen behöver kunna hantera såväl kortsiktiga som långsiktiga perspektiv.
- Ledningsprocessen utformas så att organisationens olika delar kan agera enhetligt på ett sätt som gagnar den totala åtgärdsproduktionen.
- Agerandet i varje nivå syftar till att forma och uppnå de taktiska intentionerna.
- Handlingsberedskap behöver finnas för tänkbara alternativa händelseutvecklingar och för att styra om verksamheten.
- Genom att ledningsprocesser bedrivs i samverkan mellan olika samhällsaktörers system, kan den samlade åtgärdsproduktionen utformas till en helhet.

Ledning av räddningstjänst förutsätter en organisationskultur som är förutseende och en förmåga att bygga system, dvs. utforma och anpassa organisationen och arbetssättet. Denna anpassning behöver ske i förhållande till aktörssammanhanget och de krav som det aktuella hjälpbehovet och riskbilden skapar.

Referenser

- Beer, S. (1985). *Diagnosing the System for Organizations*. Wiley: Chichester.
- Brehmer, B. (2000). Dynamic Decision Making in Command and Control. I McCann, C. & Pigeau, R. (Red.) *The Human in Command: Exploring the Modern Military Experience*. Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- Brehmer, B. & Svenmarck, P. (1994). Distributed decision making in dynamic environments: Time scales and architectures of decision making. I *Contributions to decision making*. J.-P. Caverni, M. Bar-Hillel, F. H. Barron & H. Jungermann (Red.). Elsevier Science. Amsterdam.
- Bronner R. (1982). *Decision making under time pressure*. Lexington Books, cop. Mass. Lexington.
- Danielsson, E. (2002). *Är delaktighet möjlig i en byråkrati?* Umeå universitet.
- Danielsson, M., Jönsson, L. & Ohlsson, H. (1995). *Kvalifikationskrav för räddningsledare vid stora insatser*. Tekniska högskolan i Luleå, avd. för teknisk psykologi. Tulea 1995:05.
- Department of the Army. (1987). *Executive leadership*. Office of the Deputy Chief of Staff for Personnel. Washington DC.
- Edigins, H. (1997). *Psykologilexikon*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Edlund, A. (1992). *Effects of time pressure on human judgements and decision making*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Espejo, R. & Harnden, R. (1985). *The Viable System Model – Interpretations and Applications of Stafford Beer's VSM*. Wiley: Chichester.
- Fayol, H. (1965). *Industriell och allmän administration*. Stockholm: PA Nordstedt & Söners Förlag (Först publicerad 1916, till sv. 1950).
- Fredholm, L. (1990). *Utveckling av räddningstaktik, analyser och metodförslag*. (FOA rapport E 50006-5.3). Stockholm: Försvarets Forskningsanstalt, Huvudavdelning 5. FOA-R-94-00032-5.3-SE.
- Fredholm, L. (1994). *Uppbyggnad och organisering av räddningsstabers. Hinder och förutsättningar*. Stockholm: Försvarets Forskningsanstalt, FOA-R 94-00031-5.3-SE.
- Fredholm, L. (1994a). *Räddningsledarens och räddningsstabens kvalitet. En förstudie*. Stockholm: Försvarets Forskningsanstalt, FOA-R94-00032-5.3-SE.
- Fredholm, L. (1995). *Taktik vid räddningsinsatser, begreppsanalyser och begrepps-
uppbyggnad*. Stockholm: Försvarets Forskningsanstalt, Avdelningen för Humanvetenskap, FOA rapport R-95-00128-5.3.
- Fredholm, L. (1997). *Att leda stora räddningsinsatser. Svagheter och utvecklingsmöjligheter*. Karlstad: Räddningsverket, P21-190/97.

- Fredholm, L. (1998). *Ledningsuppbyggnad i räddningsinsatsens initialskede. Problematik och bemästringsmöjligheter*. Karlstad: Räddningsverket, P21-223/98.
- Fredholm, L. (2000). *Åtta slutsatser om ledning*. Karlstad: Räddningsverket, P 21-357/00.
- Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor.
- Förvaltingslag (1986:223).
- Gomez, P. (1981). *Modelle und Methoden des systemorientierten Managements*. Bern/Stuttgart. Verlag Paul Haupt.
- Hersey, P., Blanchard, K. H. & Johnson, D. E. (1969/2001). *Management of organizational behaviour: Leading human resources. Eight Edition*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Hälso- och sjukvårdslag (1982:763).
- Isekog, T. (2001). *Att kunna vara chef*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Jacobs, T. O. & Jaques, E. (1991). Executive leadership. I: R. Gal & A. D. Mangelstorff (Red.) *Handbook of military psychology*. New York: John Wiley & Sons.
- Jaques, E. (1976). *A general theory of bureaucracy*. London: Heinemann; New York: Halsted.
- Johansson, P. (2000). *Effektiv insatsledning, några teoretiska grunder för ledning av polis- och räddningsinsatser*. Karlstad: Räddningsverket, U30-606/00.
- Klein, G., Orasanu, J., Calderwood, R. & Zsombok, C.E. (Red.), (1992). *Decision Making In Action: Models And Methods*. Ablex Publishing Corporation. Norwood, New Jersey.
- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.
- Larsson, G. & Kallenberg, K. (Red.), (2003). *Direkt Ledarskap*. Stockholm: Försvarsmakten.
- Malik, F. (1992). *Strategie des Managements komplexer Systeme*. Bern/Stuttgart, Verlag Paul Haupt.
- Nylén, L. (1996). *Polisledning, bedömande och beslutsfattande, Lednings och fältstab vid särskild händelse*. Stockholm, Rikspolisstyrelsen, rapport 1996:7.
- Polislag (1984:387).
- Räddningsverket (1996). *Ledning med stabstjänst, Räddningstjänshandboken del 2*. Karlstad: Räddningsverket, R30-069.
- Räddningsverket (1998). *Grunder för ledning, generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser*. Karlstad: Räddningsverket, U14-569/98.
- Räddningsverket (2003). *Att beställa och utforma räddningsinsatser*. Karlstad, U30-630/03.
- Senge, P. M. (1995). *Den femte disciplinen. Den lärande organisationens konst*. Stockholm: Nerenius & Santèrus Förlag.
- Simon, H. (1997). *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organisations*. New York: London: Free Press.
- Stora svenska ordboken*. Stockholm: Nordstedts Ordbok AB
- SOU 2001/02 *Samhällets säkerhet och beredskap*.
- SOU 2001:105 *Extraordinära händelser i kommuner och landsting*.

- SOU 2001:141 *Säkerhet i en ny tid*. Betänkande av sårbarhets och säkerhetsutredningen.
- SOU 2002/03:119 *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*.
- Svensson, S. (2002). *The Operational Problem of Fire Control*. Lund University.
- Svensson, S. (Red.) Cedergårdh, E., Mårtensson, O. & Winnberg, T. (2005). *Taktik, ledning, ledarskap*. Karlstad: Räddningsverket.
- Wennström, O. (1996). *Ledning av räddningstjänst i Stockholm, under fred, kris och krig*. Enskild utredning Militärhögskolan. Stockholm.
- Zetterling, N. (1995). *Ledning genom uppdragstaktik*. Stockholm: Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift. nr 5.
- Zetterling, N. (2000). *Uppdragstaktik och tidsfaktorn*. Stockholm: Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift. nr 2.
- Weber, M. (1987/1922). *Ekonomi och samhälle. Förståelsesociologins grunder, del 3*. Lund : Argos Förlag AB.

Samuel Koelega

9. Ledningsstöd

Samuel Koelega arbetar vid Räddningsverkets avdelning för stöd till Räddningsinsatser och är verksamhetsansvarig för frågor som rör samordning av statlig och kommunal räddningstjänst samt utvecklingsfrågor inom området räddningsledning. Samuel är brandingenjör och har tidigare tjänstgjort vid Bergslagens räddningstjänst. Som projektledare vid Räddningsverket har han bland annat arbetat med utvecklingsfrågor kring lednings- och teknikstöd för räddningsledning.

Ledningsstöd kan sägas vara den infrastruktur och de tjänster som utgör stöd till ledningsorganisationen och underlättar ledningsarbetet. Vid utformning av ledningsstöd krävs därför god kunskap om och väl utvecklade ledningssystem. Risken finns annars att ledningsstöd utvecklas utifrån tekniska möjligheter och inte utifrån ledningsorganisationens behov av stöd. Det är således viktigt att se ledningsstöd i en helhet med ledningssystemet och att utforma ledningsstödet i förhållande till innehållet i ledning, det vill säga fördelningen av befogenheter, och till den ledningsprocess som ledningsstödet ska stödja.

Nedan beskrivs först hur ledningsstöd förhåller sig till ledningssystemet som helhet. Min avsikt är att tydliggöra hur ledningsstöd kan betraktas som en viktig del i ett ledningssystem. Därefter behandlas framtida krav vid utformning av ledningsstöd med utgångspunkt i de förändringar inom ledningsområdet som Cedergårdh och Winnberg diskuterar i föregående artikel. Vidare beskrivs och diskuteras vissa funktionsvillkor under vilka ledningsstöd ska fungera. Jag presenterar också en nätverksmodell som kan användas för att betrakta, beskriva, analysera och förstå infrastrukturen för ledningsstöd vid räddningsinsatser. Därefter ges ett exempel på användarmedverkan vid utformning av IT-stöd för ledning. Slutligen diskuteras viktiga praktiska frågor för användning och utformning av ledningsstöd. Min förhoppning är att denna artikel kan fungera som en utgångspunkt vid analys av befintliga ledningsstöd och vid arbete med utformning av nya ledningsstöd.

Ledningsstöd som delmängd av ledningssystemet

Ledningsstöd, i form av personal och tekniska system som stödjer ledningsorganisationens arbete, utvecklas och blir mer omfattande i takt med den tekniska utvecklingen. Nya tekniska funktioner gör det möjligt att effektivisera och optimera ledningsarbetet vid räddningsinsatser. Men många gånger är det de tekniska möjligheterna som styr vilken teknik man väljer att använda och inte de verkliga krav och utmaningar som ledningsorganisationen ställs inför. Tekniken implementeras och används utan att någon djupare analys gjorts av hur den fungerar tillsammans med andra delar i ledningssystemet.

Genom att sätta ledningsstöd i ett större sammanhang kan vi bättre förstå dess plats i helheten. I regeringens proposition 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, används begreppet *ledningssystem* som samlingsterm för de olika beståndsdelar som behövs för att ledning ska kunna utföras; *bestämmelser, orga-*

Figur 1.

Lednings-system med de olika beståndsdelar som behövs för att ledning ska kunna utföras.



Figur 2.

Ledningsstöd utgörs av *teknik* och *personal* som stödjer lednings-processerna i lednings-systemet.



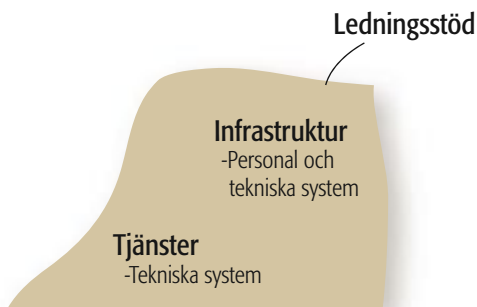
isation, doktrin, personal och teknik. Den *teknik och personal* som stödjer ledningsprocesserna i ledningssystemet utgör ledningsstöd. Innehållet i ledningsstödet kan kategoriseras i *infrastruktur* och *tjänster*. *Infrastrukturen* är den stomme som möjliggör kommunikation inom den egna organisationen och med samverkande organisationer. Den utgörs av både tekniska och mänskliga system, t.ex. ledningsplatser, sambandsnät, datornätverk, whiteboards, ”mänskliga nätverk” och olika typer av ordonnanser¹. *Infrastrukturen* i sig innehåller inte någon information om den verksamhet den ska stödja, utan enbart sådan rent teknisk information som den behöver för att fungera (adresstrukturer, säkerhetsförutsättningar, loggar etc.).

Tjänsterna i form av funktioner, verktyg och fakta, utgör stöd till beslutsfattare² i ledningssystemet. Exempel på tjänster är positioneringsfunktioner, fakta-

1. Person som står till (militär) överordnads förfogande främst för att överlämna meddelanden. Källa: Nationalencyklopedin.

2. Med beslutsfattare avses i denna artikel både chefer och annan personal som i sitt arbete gör olika typer av val, fattar beslut och har behov av att kunna kommunicera.

Figur 3. Innehållet i ledningsstödet kan kategoriseras i *infrastruktur* och *tjänster*.



databaser, växelfunktioner, personal som läser av och tolkar mätdata samt IT-verktyg för analys, uppföljning och simulering.

Ledningsstödet *infrastruktur* och *tjänster* består inte bara av tekniska system. De är också beroende av människor. Detta innebär att det finns *personal* som utför uppgifter dels som en del av ledningsstödet *infrastruktur* dels i form av t.ex. stabsarbetsuppgifter som inte utgör en del av ledningsstödet.

Framtida krav vid utformning av ledningsstöd

Kunskapen om ledning och ledningssystem utvecklas med tiden och allt eftersom nya kunskaper omsätts och tillämpas i verksamheten uppstår nya behov av ledningsstöd. Det kan till exempel vara nya kunskaper om beslutsfattande, samhällsförändringar, förändrade förväntningar från allmänhet och politiker, nya roller för kommunens räddningstjänst inom ramen för kommunens krishanteringsorganisation etc. som leder fram till dessa behov.

Beslutsfattande har hittills fått litet fokus och stöd i de tekniska systemen för ledningsstöd. Tidskritiskt agerande, dynamiska skeenden och brist på gemensam lägesbild ställer höga krav på beslutsfattare. Det finns behov av att frigöra mental kapacitet, förmåga att tänka annorlunda och att i högre grad tillämpa och möjliggöra ett mer reflekterande beslutsfattande (Landgren & Koelega, 2003). Det innebär att ledningsstöd, i likhet med arbetsorganisatorisk utformning, bör avlasta beslutsfattare arbetsuppgifter av rutinkaraktär och kvalificerade arbetsuppgifter som t.ex. avancerade beräkningar och omfattande sammanställningar så att kapacitet frigörs för de arbetsuppgifter där människans förmåga bäst kommer till sin rätt. Ledningsstöd bör också utformas för att vara flexibelt. Dessutom bör det både uppmuntra och möjliggöra ett reflekterande beslutsfattande, eftersom den information som finns tillgänglig sällan kan bli tillräcklig för ett rationellt och analytiskt beslutsfattande.

Olycks skeenden och dess konsekvenser är fysiska, sociala och samhälleliga.

Idag ligger fokus i hanteringen på de fysiska konsekvenserna av en händelse. Detta avspeglas också i nuvarande utformning av ledningsstöd. För att stödja utvecklingen mot att i högre grad hantera de sociala och samhälleliga konsekvenserna av en händelse bör ledningsstöd utvecklas för att bättre stödja detta arbete.

Nedan diskuteras behov av olika typer av ledningsstöd utifrån de utvecklingsinriktningar och ledningsproblem som Cedergårdh & Winnberg pekar på i föregående artikel i denna bok:

- anpassad beredskap för insatsproduktion
- hjälpbehovet i fokus
- organisation som möjliggör snabb utökning av resurserna
- förutseende hantering av olika hjälpbehov
- ökad förmåga att bedöma, planera för och vidta åtgärder utifrån tänkbara alternativa händelseutvecklingar
- samarbete med andra samhällsaktörer för att hantera hela hjälpbehovet.

En *anpassad beredskap för insatsproduktion* ställer höga krav på att det i ledningsorganisationen finns aktuell information om resursläget med avseende på position, bemanning, kompetens, utrustning, anspänningstid etc. För att disponera resurserna optimalt gentemot risk- och hotbilden krävs någon form av ledningsstöd. Ett sådant ledningsstöd ska sammanställa och presentera en aktuell risk- och hotbild för varje enskild tidpunkt utifrån långsiktiga uppföljningar och kontinuerlig informationsinhämtning, både manuellt och automatiskt via olika informationskanaler. Ledningsstödet kan också presentera förslag till resursdisposition mot bakgrund av aktuell eller prognostiserad risk- och hotbild. Vi kan tänka oss en kartbild där risker, hot och resurser presenteras; trafikflöden, brandriskprognoser, publika arrangemang, räddningsenheter etc. Utifrån den samlade risk- och hotbilden beräknas optimal disposition av resurser som underlag för beslut om förflyttningar av räddningsenheter. Risk- och hotbilden kan också ligga till grund för prioriteringar av förebyggande åtgärder.

Med ett *ökat fokus på de drabbades hjälpbehov* behöver ledningsstöd utvecklas för att bättre stötta även de åtgärder som vidtas för att hantera de sociala och samhälleliga konsekvenserna av en händelse. Det måste finnas möjlighet att snabbt ta fram relevant information från egna och andra organisationers kunskaps- och informationskällor, att kommunicera hjälpbehov till andra hjälporgan och att i övrigt stötta drabbade till eget agerande. Exempel på ledningsstöd kan här vara tjänster som ger tillgång till information om drabbades försäkringar, fastigheter etc. samt stöd för förmedling av olika typer av krisstöd, vilket kan innebära tillgång till fakta- och beslutsunderlag för hantering och bemötande av befolkningsgrupper med olika etniskt och religiöst ursprung.

Användning av verktyg och hjälpmedel för att genomföra arbete vid räddningsinsatser riskerar ibland att ta uppmärksamheten från hjälpbehovet och vad som åstadkoms för de drabbade. För att ge ett så optimalt stöd som möjligt får ledningsstödet inte belasta användaren med onödiga funktioner. Det måste därför finnas en flexibilitet och förmåga till själv Anpassning i ledningsstödet. Det

kan t.ex. innebära att ledningsstödet, beroende på typ av händelse, omfattning av hjälpbehov etc., presenterar en uppsättning användbara funktioner utifrån tidigare användning vid liknande insatser. Dessa förvalda grundfunktioner kan sedan kompletteras och justeras efter behov för att bättre stödja ledningsarbetet vid den aktuella händelsen.

Den kommunala räddningstjänsten behöver vara organiserad på ett sådant sätt att det är möjligt att snabbt kraftsamla med resurser vid stora händelser och att kunna utöka resurserna relativt snabbt vid händelser som växer i omfattning. Den resursexpansion kräver att ledningsstödet är utformat så att delfunktioner och delsystem snabbt kan kombineras till större system som stöder ledningsarbetet optimalt och svarar mot behovet av ledningsstöd under hela händelseförloppet. Det kan t.ex. vara att kombinera information från egna och förstärkande organisationers positionerings- och resurshanteringssystem för enheter så att en helhetsbild över resursläget kan presenteras.

Genom att utforma ledningsstöd i små funktionella moduler ges förutsättningar att ledningsstöd i sin helhet blir flexibelt och skalbart³. Modulerna ska vara utformade med väl kända och standardiserade gränssnitt⁴ så att de kan sättas ihop i större funktionella system, växa och förändras allt eftersom situationens krav förändras. Skalbarhet innebär inte bara möjlighet att hantera större informationsflöden och att lägga till nya funktioner eller delsystem. Ledningsstöd måste också vara flexibelt med avseende på antalet användare, då bemanningen av ledningsfunktioner utökas eller nya ledningsfunktioner tillkommer. Ett enkelt exempel på detta är att antalet terminaler till ett IT-stödsystem lätt ska kunna utökas och anpassas efter behovet i aktuell situation.

Att förutseende hantera olika hjälpbehov ställer krav på att det finns ledningsstöd som stödjer beslutsfattare i arbetet med att förutse och reflektera över hjälpbehovet och att planera för åtgärder mot detta. Information från tidigare inträffade händelser och checklistor med kontrollfrågor är exempel på sådant stöd.

Också ökad förmåga att bedöma tänkbara alternativa händelseutvecklingar, planera för dessa och vidta åtgärder ställer krav på ledningsstödet. Direkt från tillgänglig information i ledningsstödet ska det vara möjligt att analysera, bedöma och planera för olika alternativa händelseutvecklingar med hjälp av olika funktioner och verktyg. Dessa underlag ska dokumenteras och lätt kunna kommuniceras till och presenteras för berörda beslutsfattare i såväl den egna som i samverkande organisationer.

Förmågan att i samarbete med andra samhällsaktörer hantera hela hjälpbehovet ställer krav på ledningsstödet flexibilitet och förmåga att hantera kommunikation med övriga samhällsaktörer. Den kommunala räddningstjänstens ledningsstöd måste passa in i den helhet av informationssystem för krisinformation

3. Förstorings- och förminskningsbart. Programvaran är vågrätt skalbar om det går bra att öka på antalet brukare. Den är lodrätt skalbar om det går att öka på antalet funktioner. Källa: Glossarium för IT- och dataord. <http://www.geocities.com/CapeCanaveral/Galaxy/5005/>, januari 2005.

4. I tekniska sammanhang en väldefinierad och formellt beskriven kontaktyta mellan två system eller enheter. Källa: Nationalencyklopedin

som utvecklas till stöd för planering inför och hantering av konsekvenserna vid olyckor och svåra påfrestningar i samhället. Risken är annars att räddningstjänsten har en mängd olika typer av stödsystem och databaser som delvis hanterar samma information, men inte kan kommunicera med varandra eller med andra samhällsaktörers system.

Funktionsvillkor för ledningsstöd

För att ledningsstöd ska fungera som en del av helheten i ett ledningssystem måste det fungera i olika nivåer, mellan olika organisationer, geografiskt spritt över stora områden och också i kommunikationen med de drabbade.

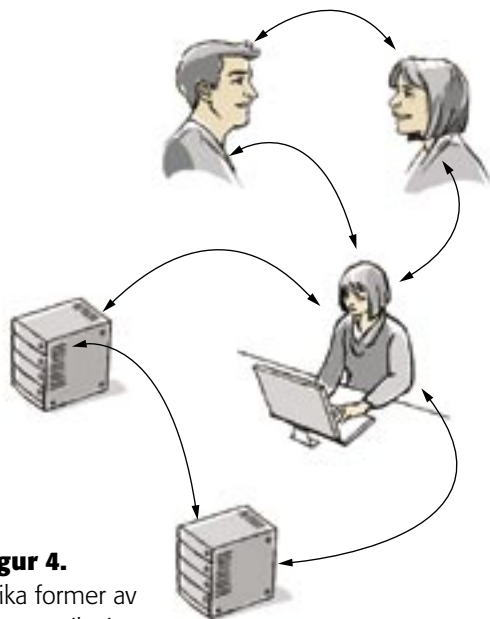
Olika beslutsfattare i en ledningsorganisation har som en följd av fördelningen av befogenheter uppgifter att hantera i flera nivåer. Det kan t.ex. innebära att beslutsfattare hanterar information av olika upplösningsgrad beroende på vilken nivå informationen primärt är avsedd för. Fortsättningsvis används i denna artikel begreppet *nivå* som samlingsterm för att beskriva ledningsorganisationens delar med dess olika ”innehåll” i form av fördelning av befogenheter, struktur och upplösningsgrad beträffande information.

Beroende på grundbemanning, aktuell riskbild och eventuellt pågående insatser etc. varierar antal individer som utövar ledning. Detta innebär att det i organisationen finns många olika individer som allt eftersom behöver upprätta och avsluta kommunikation. *Samverkande organisationers ledningssystem* kan beskrivas på motsvarande sätt, även om t.ex. fördelningen av motsvarande befogenheter kan skilja sig åt mellan de olika organisationerna. Men även om inte kommunikationsstrukturen och behoven hos samverkande organisationer liknar den egna organisationens, finns det vid räddningsinsatser behov av kommunikation över organisationsgränserna och det kan vara svårt att upprätta kommunikation mellan ”rätt” individer i de olika organisationerna.

Information sänds även mellan individer och tekniska system i en organisation. Vid samverkan mellan flera organisationer kommunicerar individer och tekniska system i de olika organisationerna. Det finns således en betydande komplexitet i kommunikationsstrukturen både inom den egna organisationen och mellan samverkande organisationer.

Inom den egna organisationen sänds information dels mellan individer på samma nivå dels mellan individer på olika nivåer. Information av generell karaktär med ursprung någonstans i organisationen kan vara avsedd för flera (kanske alla) individer i organisationen. Det kan t.ex. vara information om vem som är räddningsledare eller om målet för insatsen. Vi kan här tala om kommunikation med ett *en-till-många-förhållande*. Information som har sitt ursprung hos flera (kanske alla) individer i organisationen kan vara avsedd för och ska förmedlas till en enda individ, t.ex. information om behov av avlösningar. Vi har då en kommunikation med ett *många-till-en-förhållande*.

Det kan också finnas andra informationsgivare, till exempel sensorer som ger information om en enskild rökdykarens utrustning, position och hälsostatus. Det kan vara information om ett fordons larmstatus, position och värden för



Figur 4.
Olika former av kommunikation.

tekniska parametrar som vattentillgång, bränsletillgång, vattenflöde, tryck etc. Fle- ra IT-applikationer och databaser är både avsändare och mottagare av information.

Beslutsfattare på hög nivå behöver kunna kommunicera med beslutsfattare på motsvarande nivå i andra organisatio- ner, t.ex. ledningen för andra förvaltning- ar i kommunen, kommun- och förvalt- ningsledningar i andra kommuner, beslutsfattare och tjänstemän på länssty- relsen, företagsledningar etc. Beslutsfat- tare som leder räddningsinsatser behöver kunna kommunicera med personal och beslutsfattare på motsvarande nivå i sam- verkande organisationer.

Kommunens ansvar för räddnings- tjänst vid olyckor innebär att flera kom- munala och ickekommunala aktörer kom- mer att samverka vid genomförande av

uppgifter vid räddningsinsatser. Personalen behöver då kommunicera med sam- verkande personal vid genomförande av uppgifter, t.ex. hantering av skadade vid större olycksplatser: *transport av skadade till uppsamlingsplats – omhändertagande av skadade i sjukvårdstält – registrering – avtransport etc.* Det förekommer ibland också att en annan organisations uppgifter utförs av räddningstjänstpersonal (till exempel IVPA-insatser⁵ där räddningstjänstpersonal gör insatser med defibrilla- tor). Här uppstår behovet av kommunikation med den organisation som har det primära ansvaret för dessa uppgifter.

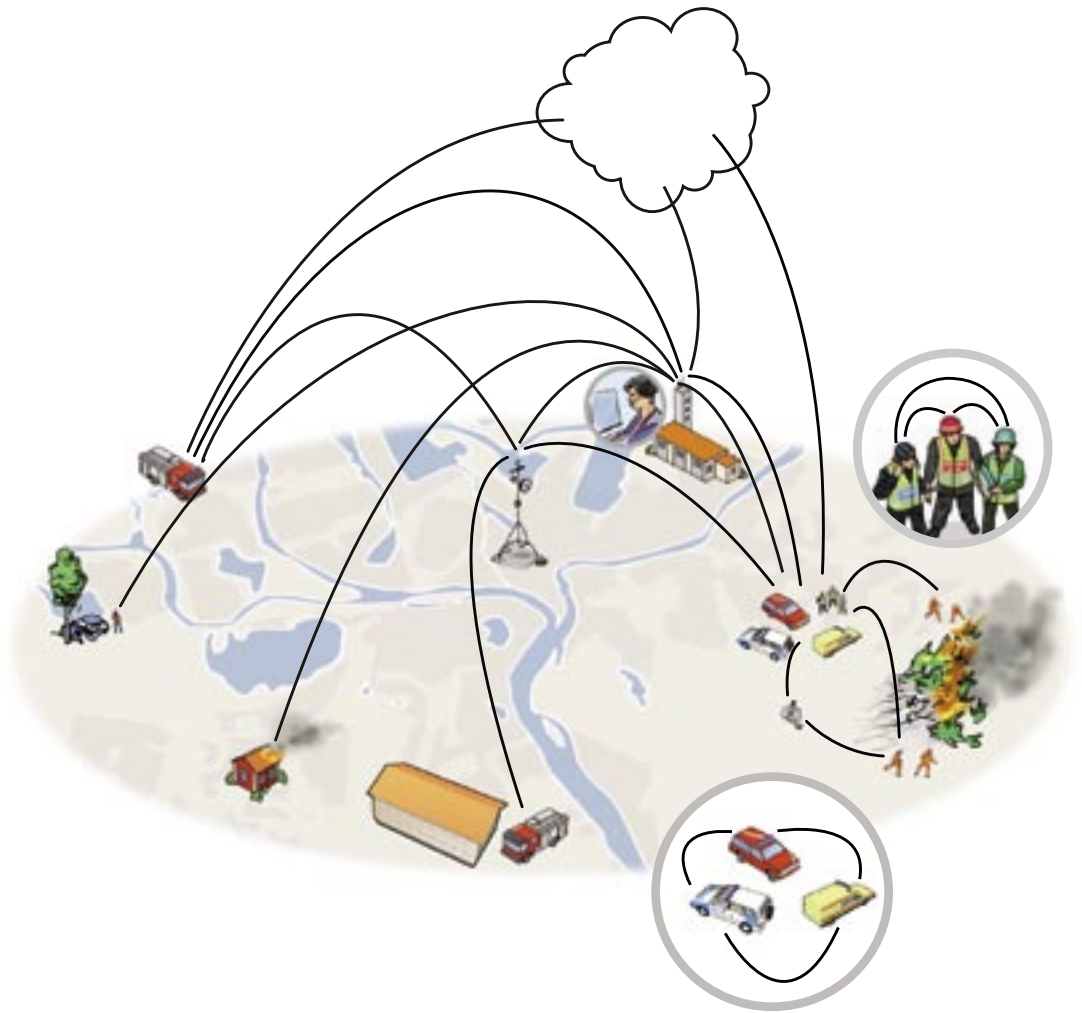
Kommunikation kopplad till arbetet på skadeplatsen sker till övervägande del på eller nära skadeplatsen. I andra hand kan man tänka sig att kommunika- tionen sker på närmast ovanstående nivå i ledningssystemet. Om t.ex. en brand- man via radio inte får kontakt med den polisman som ansvarar för en uppsam- lingsplats, kan han vända sig till räddningsledaren som i sin tur har kontakt med polisinsatschefen för polisens insats.

Att olika nivåer kan fungera som reserv för varandra skapar redundans i ledningsstödet.

På alla nivåer i ledningssystemet sker kommunikation med föridentifierade och kända organisationer. På högre nivåer ökar sannolikheten för kommunika- tion med ej föridentifierade organisationer. Det kan till exempel vara kommunika- tion med en företagsledning för ett branddrabbat företag. Det kan också vara kommunikation med organisationer eller företag med en viss expertkompetens. Kommunikation med dessa organisationer måste upprättas under arbetets gång.

Utvecklingen mot flexibelt sammansatta enheter i utryckningsverksamhe-

5. Insatser vid sjukdoms- och olycksfall som genomförs av t.ex. räddningstjänsten i väntan på att ambulans kommer och tar över arbetet.



Figur 5. Kommunikation mellan de drabbade, larm/ledningscentralen och utryckningsverksamhetens olika resurser vid räddningsinsatser.

ten, en vidgad syn på användning av kommunens samlade resurser och en aktiv resursdisposition i förhållande till aktuell risk- och hotbild innebär att uttryckningsverksamhetens resurser kommer att ha en stor *geografisk spridning*. Beroende på variationer i risk- och hotbilden kommer den geografiska spridningen av resurserna att förändras kontinuerligt både över tiden och i geografin. Detta innebär kommunikation på och mellan många olika platser. En stor del av denna kommunikation upprättas mer eller mindre permanent, medan andra delar upprättas utifrån behovet i varje aktuell situation.

Ledningsstödet måste också hantera kommunikationen med *de drabbade* vid en räddningsinsats. Kommunikationen måste kunna ske kontinuerligt under hela händelseförloppet: *inträffad händelse – 112-samtal – rådgivning – pågående insats – fortsatt stöd – uppföljning*. Denna kommunikation kan vara särskilt svår att hantera då den sker med människor som utsatts för svåra händelser och upplevelser eller med väldigt många människor som samtidigt och på olika sätt drabbats av det som inträffat. Kommunikationen behöver också kunna anpassas för att vi ska kunna stötta människor med för oss främmande etniskt ursprung och traditioner som vi inte är vana vid.

Informationshantering

Med ökad användning av ledningsstöd ökar såväl den sammanlagda informationsmängden som den information som den enskilde individen har att hantera.

Ledningsarbete på högre nivåer kräver en förmåga att använda abstraktioner som arbetsredskap t.ex. att skapa arbetshypoteser om möjliga utfall i framtiden, analyser och synteser etc. (jfr. Gerry Larssons artikel *Ledarskapsteoretiska reflektioner* i denna bok). I förhållande till lägre nivåer behöver högre nivåer ofta mer sammanställd och i vissa fall bearbetad information för att kunna överblicka en situation och skapa en helhetsbild.

I vissa fall behövs personal med specialistkompetens för att tolka och tyda ”rådata” t.ex. mätvärden från mätinstrument. Alltså behövs bearbetad information även på lägre nivåer (jfr. Cedergårdhs och Winnbergs diskussion kring *fördelning av rollogik* i föregående artikel).

Minskad detaljeringsgrad på information medför en risk att vissa ”informationselement” blir så grova att de automatiskt innehåller ovidkommande information. Exempelvis kan begreppet *släckbil* indirekt förmedla information om pumpkapacitet, vattentillgång, bemanning etc. som baseras på erfarenhet snarare än på fakta om fordonet, vilket kan leda till missförstånd om resursers kapacitet och förmåga.

Eftersom olika nivåer arbetar i olika upplösningsgrad bör ledningsstöd utformas för att presentera information på ett sätt som är anpassat till hur mycket information och vilka uppgifter respektive beslutsfattare hanterar. I ett flexibelt och anpassningsbart system kan informationsprofiler skapas för olika arbetsuppgifter, eller grupper av arbetsuppgifter i organisationen, som styr vilken information och upplösningsgrad en viss befattning primärt ska ha. Det kan t.ex. vara detaljeringsgrad av symboler på en karta. Detta kan sedan den enskilde beslutsfattaren justera till mer information och högre upplösningsgrad, eller

mindre information och lägre upplösningsgrad, beroende på behov vid den specifika insatsen.

Vissa typer av information kan ledningsstödet tekniska system ta hand om och presentera i en för beslutsfattaren lämplig upplösningsgrad. Annan information måste bearbetas och tolkas av någon med rätt kompetens och inblick i situationen, för att kunna fungera som underlag för beslut.

Nätverksmodell för ledningsstödet infrastruktur

Avsikten med följande presentation av en nätverksmodell är att visa på ett synsätt kring hur infrastruktur för ledningsstöd vid räddningsinsatser kan betraktas, beskrivas och analyseras i den helhet som ledningssystemet utgör. Genom att tillämpa modellen kan svaga länkar i infrastrukturen identifieras och nya ledningsstöd lättare sättas i ett funktionellt och tekniskt sammanhang. Som påpekats tidigare är det viktigt att nyutveckling av ledningsstöd sker med beaktande av helheten så att inte funktionella och tekniska särlösningar skapas, som inte fungerar tillsammans med andra delar i ledningssystemet.

Alla typer av kommunikation som uppstår vid räddningsinsatser kan hypotetiskt beskrivas och analyseras med hjälp av nätverksmodellen även om den komplexa infrastrukturen för kommunikation vid räddningsinsatser är svår att identifiera och fastställa i förväg. I en organisation med många omvärldskontakter, informationskällor och informationsmottagare krävs en flexibel infrastruktur som kan anpassas till det behov av stöd som organisationen behöver för att hantera en specifik situation.

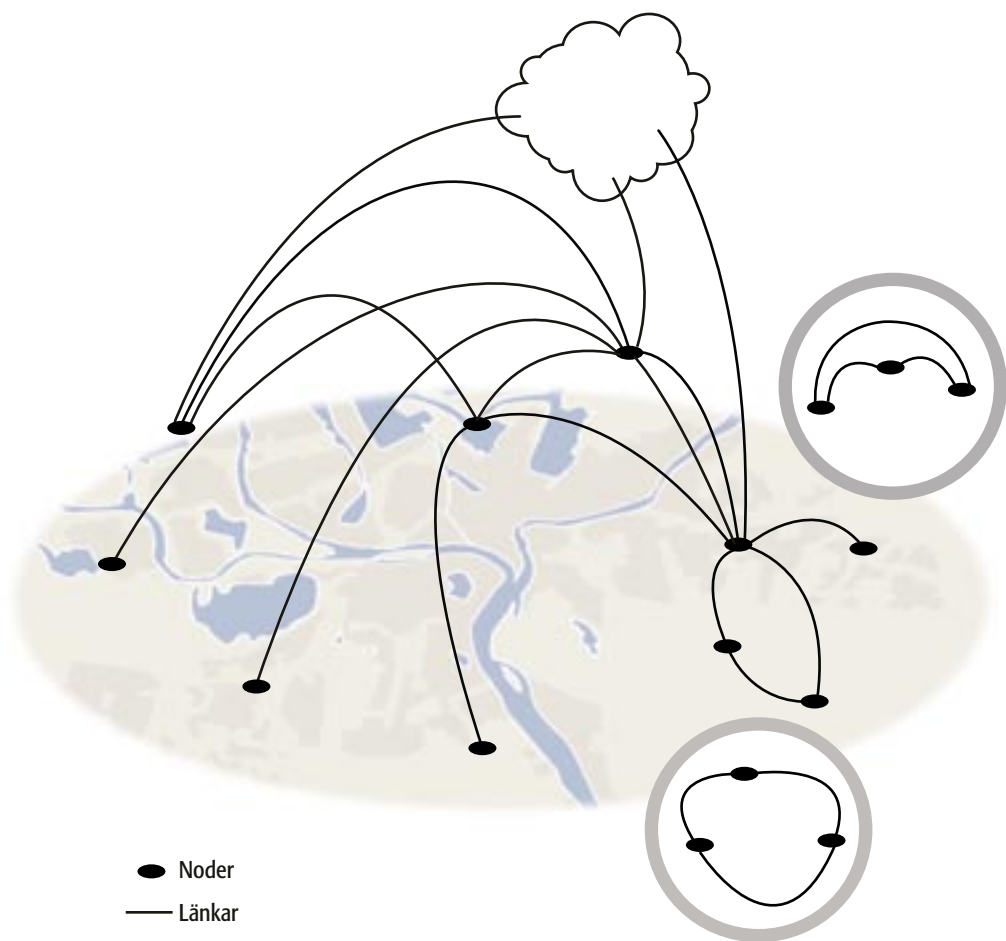
Infrastruktur för ledningsstöd

Nätverksmodellen visar på ett nätverk med flexibel infrastruktur där resurser i uttryckningsverksamheten kan kommunicera med varandra direkt eller via andra noder⁶. Nätverket består grovt sett av en permanent del och en temporär del. Den permanenta delen av infrastrukturen utgörs t.ex. av fasta telefon-, radio- och datanät. Den temporära delen utgörs av tillkommande resurser från samverkande organisationer som ansluter sig till nätverket för att nyttja de informations- och kunskapsdatabaser som görs tillgängliga via nätverket (s.k. ad hoc-nätverk⁷).

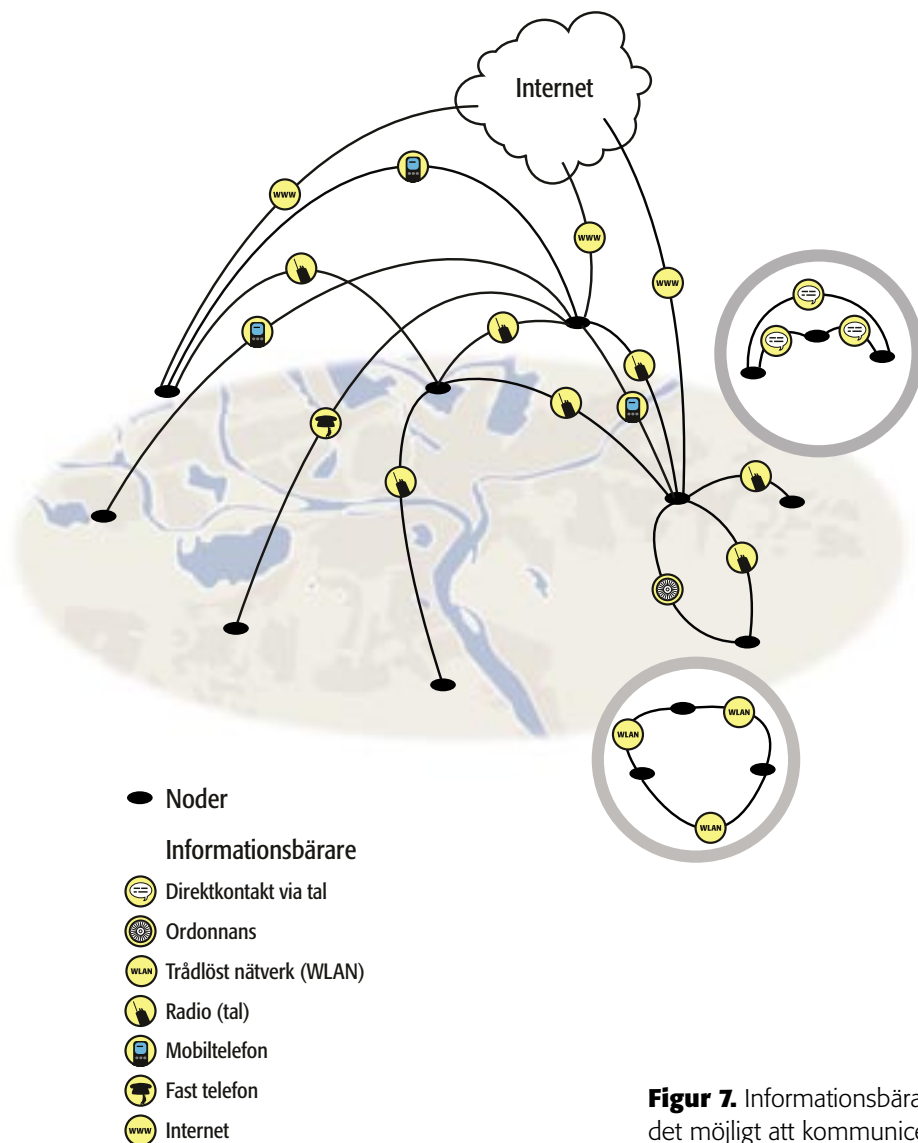
Genom att låta individer och tekniska system (personal, fordon, databaser etc.) i uttryckningsverksamheten representeras av noder som knyts ihop med länkar skapas ett nätverk som utgör infrastrukturen i verksamhetens kommunikation. En nod utgör en knutpunkt för utbyte av information och alla resurser som på något sätt utbyter information (kommunicerar) med andra resurser representeras av en nod. Räddningsfordon, personal, basstationer i radionät, databaser, positioneringsutrustning, drabbade människor etc. är exempel på noder i detta nätverk.

6. Knutpunkt i ett nätverk. Källa: Glossarium för IT- och dataord. <http://www.geocities.com/Cape-Canaveral/Galaxy/5005/>. januari 2005

7. Nätverk för visst tillfälligt eller individuellt ändamål. Källa: Nationalencyklopedin.



Figur 6. Noder och länkar bildar ett nätverk som utgör infrastrukturen i verksamhetens kommunikation.



Figur 7. Informationsbärare gör det möjligt att kommunicera.

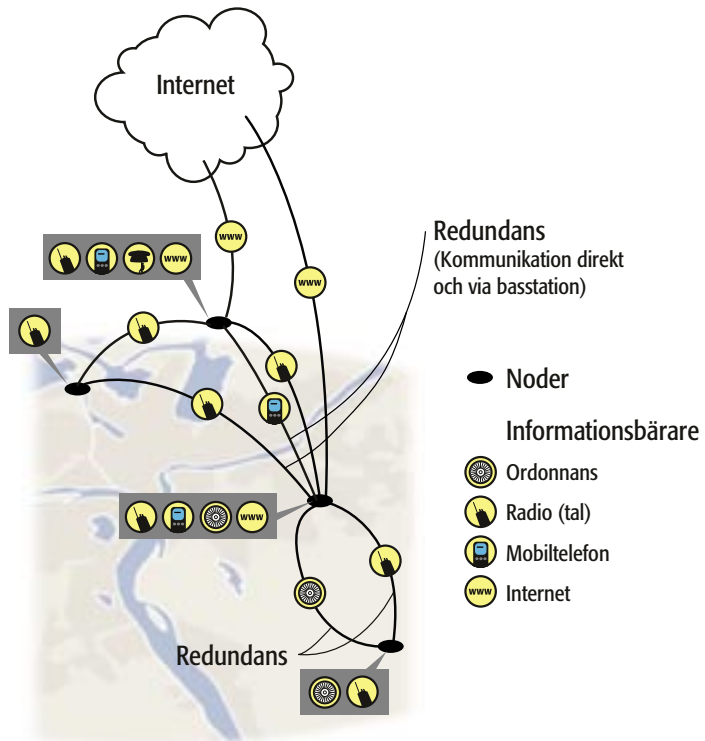
Informationsbärare och gränssnitt

De olika möjligheterna att kommunicera (länkarna) utgörs konkret av informationsbärare. Informationsbärare är till exempel en radioförbindelse via RAKEL-systemet⁸, ett e-post-meddelande via internet eller ett samtal mellan två individer i organisationen.

Nodernas förmåga att hantera en viss informationsbärare kallas gränssnitt. Varje nod har ett eller flera standardiserade gränssnitt. Det kan vara förmågan att koppla upp sig till ett datanätverk, att upprätta en radioförbindelse, att kom-

8. Ett gemensamt digitalt radiokommunikationssystem för skydd och säkerhet som Krisberedskapsmyndigheten bygger ut i Sverige år 2004-2009. Se vidare webbplats för Rakel: www.krisberedskapsmyndigheten.se/rakel

Figur 8. Noder som har flera gränssnitt kan hantera flera informationsbärare. Det leder till flexibilitet och redundans i infrastrukturen.



municera via fast eller mobil telefoni etc. Genom att varje nod kommunicerar med en eller flera andra noder beroende på räckvidd och de gränssnitt de har blir nätverket flexibelt och redundans.

Informationsbärarna och gränssnitten möjliggör kommunikation såväl inom den egna organisationen som med samverkande organisationer. Överenskommelser eller standarder krävs för att utforma beskrivningar av generella och kända gränssnitt som kan användas av alla deltagande aktörer vid räddningsinsatser.

Beroende på tekniska förutsättningar lämpar sig olika informationsbärare för överföring av olika typer av information. Vid utformning av ledningsstöd måste man därför fundera över och kunna besvara frågor som: Vilken information ska förmedlas? Vilken roll har avsändare och mottagare? Vilken miljö befinner de sig i? osv.

Nedan ges exempel på några olika tekniska och manuella lösningar som kan fungera som utgångspunkt i arbetet med att utforma gränssnitt och välja informationsbärare:

En *tjänstegränssyta* är ett datorprogram som på ett standardiserat sätt gör en databas, en positioneringstjänst, ett simuleringsverktyg etc. tillgängligt i ett datanätverk genom att fungera som ett slags tolk. Med hjälp av tjänstegränssytorna blir tjänsterna sökbara och kan utifrån situationens behov av ledningsstöd kopplas ihop till större funktionella system, s.k. situationsanpassade system.

Detta innebär att samverkande organisationer på en skadeplats kan göra sina respektive informationsdatabaser, ledningsstödsystem, kommunikationssystem

etc. tillgängliga för varandra med hjälp av tjänstegränssytor på ett gemensamt nätverk för skadeplatsen. Varje organisation med tillgång till nätverket kan på så sätt få tillgång till information från, och kommunicera med andra organisationer på skadeplatsen. På motsvarande sätt kan man på högre nivåer hos myndigheter och organisationer publicera tjänster via tjänstegränssytor som samverkande organisationer kan ta del av.

RAKEL är ett gemensamt digitalt radiokommunikationssystem för skydd och säkerhet som Krisberedskapsmyndigheten bygger ut i Sverige år 2004–2009. RAKEL är ett nätverk i sig; en infrastruktur för radiokommunikation via tal och i viss mån data. Beträktat utifrån nätverksmodellen utgör dock RAKEL en bland flera informationsbärare som noderna kan nyttja för att kommunicera tal och data via sina gränssnitt.

Människor kan fungera som gränssnitt och informationsbärare om information som ska förmedlas är så komplex att de tekniska systemen inte på ett rättvisande sätt kan förmedla den. Det innebär att någon i organisationen har som uppgift att tolka information t.ex. mellan beslutsfattare och ledningsstöd vid användning av ett IT-stöd för gasspridningssimulering eller mellan tekniska system som inte har samma uppsättning gränssnitt och därmed inte kan utbyta information. Denna tolkning kan fungera med manuella rutiner (t.ex. läsa-översätta-skriva in) eller med hjälp av tekniskt stöd som förenklar den manuella hanteringen, t.ex. IT-stöd som gör en grovöversättning som människan får korrigera så att budskapet och andemeningen når fram till mottagaren.

Vi får allt mer information att hantera. Kanske går vi mot en framtid där vi vid komplexa räddningsinsatser måste ha särskilda *informationsmäklare* som kan samla in, sammanställa och distribuera information till rätt mottagare i den egna organisationen eller till rätt mottagare i andra organisationer. Även här kan IT-stöd förenkla den manuella hanteringen och stödja informationsmäklarens arbetsuppgifter.

Exempel på andra vanliga *informationsbärare* är fasta och mobila telefonnät, satellittelefoner etc. Dessa informationsbärare upplevs numera som så självklara att vi inte reflekterar nämnvärt över deras funktion och plats i helheten. Det kan dock vara på sin plats att understryka deras plats i nätverksmodellen där de faller på plats i helheten såväl tekniskt som funktionellt.

Användarmedverkan vid utformning av IT-stöd för ledning⁹

Framgångsrik användning av IT-stöd handlar om mer än enbart tekniska dimensioner. Införande av IT-stöd i en given arbetspraktik innebär att arbetet förändras. Förändringar kan upplevas som något problematiskt. Därför måste de, i det här sammanhanget, hanteras så att sociala dimensioner såsom traditioner, attityder och identitet inte kommer i konflikt med den tänkta IT-användningen.

Studier av arbetspraktik samt användarmedverkan i utformning av IT-stöd

9. Avsnittet om användarmedverkan vid utformning av IT-stöd för ledning bygger på personlig kommunikation med Jonas Landgren, doktorand vid Institutionen för Informatik, Göteborgs Universitet, Viktoriainstitutet.

har visat sig framgångsrikt. Studier av arbetspraktik syftar till att skapa en förståelse kring hur arbetet inom en avgränsad del av en verksamhet fungerar. Man utgår alltså ifrån att det finns en skillnad mellan den formella beskrivningen av verksamheten och praktiken. Genom att studera människor och deras arbete, istället för att utgå ifrån idealiserade beskrivningar om hur verksamheten bedrivs, erhålls kunskap om de verkliga omständigheter som människor behöver hantera.

Användarmedverkan i systemutveckling är inte ett nytt fenomen utan tillhör den så kallade skandinaviska skolan inom informationssystemforskningen. Det underliggande argumentet för användarmedverkan är att systemutvecklare och användare tillsammans har bättre förmåga att designa framgångsrik IT-användning. Systemutvecklare har djup förståelse för teknikens möjligheter, men ofta bristande förståelse för den lokala arbetspraktiken. Användarna har ibland begränsad förståelse för teknikens möjligheter, men har istället mycket god förståelse för den arbetspraktik som de är en del av. Användarmedverkan innebär att både systemutvecklare och användare ökar sin kunskap om det problemområde som designen av IT syftar att stödja. Idealet är att systemutvecklare och användare deltar på lika villkor. Ingen ska ha tolkningsmandat utan ansvaret för systemets design är gemensamt.

Ett exempel på en av många organisationer som tillämpar denna ansats inom IT-forskning är Viktoriainstitutet i Göteborg. Viktoriainstitutet genomförde våren 2004 ett projekt kring IT-användning för operativ räddningstjänst, där en räddningsstyrka på Räddningstjänsten Storgöteborg och en forskargrupp tillsammans designade ett IT-stöd med syfte att stödja räddningsstyrkans arbete på skadeplats. Räddningsstyrkan arbetade tillsammans med systemutvecklarna som en del av sina vanliga arbetspass. Ingen extra tid eller andra organisatoriska resurser blev tilldelade. Mellan arbetspassen arbetade systemutvecklarna med att realisera prototypen.

Denna användarmedverkan var av stor betydelse för projektets resultat. Gränssnittsdesignen¹⁰ formades utifrån räddningsstyrkans önskemål och förändrades delvis under projektet, när nya dimensioner av IT-användning vid räddningsinsats tydliggjordes. Kraven från användarna växte fram kontinuerligt genom att utvecklare och användare lärde känna varandras perspektiv. Ett av de viktigaste resultaten av projektet var insikten om att en räddningsstyrka, med inledningsvis begränsad kunskap om IT och systemutvecklare kan arbeta tillsammans och åstadkomma ett resultat som inte på förhand kan specificeras eller beställas. Den räddningsstyrka som involverades blev under projektet mycket kompetent i att reflektera kring IT-användning och utvecklade en god förmåga att uttrycka designkrav.

Prototypen utvärderades genom ett fälttest som bestod i ett övningslarm på ett verksamhetsobjekt. Fälttestet dokumenterades med hjälp av video. Resultatet från fälttestet bekräftade relevansen av prototypens design, men kanske ännu viktigare var att nya behov av funktionalitet identifierades. Behov som tidigare

10. Här avses gränssnittet mellan prototypen och användaren; skärmbild, menyer, knappar etc.

inte var kända eller ens möjliga att känna till förrän prototypen testades under fältmässiga former.

Genom studier av arbetspraktik och användarverkan där systemutvecklare och användare arbetar tillsammans vid design av IT, erhålls således inte enbart förbättrad design, utan också större kunskap om den arbetspraktik som ska stödjas.

Ledningsstöd i användning

Nedan diskuteras några praktiska frågor som det är viktigt att uppmärksamma och reflektera över vid användning och utformning av ledningsstöd:

Användbarhet

Där det finns behov av många olika tjänster för att stödja ledningsarbete i varierande omfattning bör ledningsstöd vara utformat så att det upplevs som ett enda system som ”växer med uppgiften” utan att användaren behöver växla mellan flera system eller arbeta i flera parallella system samtidigt. Användbarheten är central och måste noga analyseras i samråd med presumtiva användare för att ledningsstödet verkligen ska bli ett stöd i arbetet.

Ledningsstöd för daglig användning

Ledningsstöd bör utformas så att det naturligt stödjer arbetet vid såväl räddningsinsatser av rutinkaraktär som stora och komplexa räddningsinsatser. Ledningsstöd som inte används regelbundet kan ha sämre förutsättningar att användas och fungera som stöd vid stora räddningsinsatser där arbetsbelastningen blir mer krävande. Beslutsfattare bör i möjligaste mån känna igen sig i de tekniska systemen. Ledningsstöd bör därför utformas så att de överensstämmer med ledningssystemet i övrigt (Cedergårdh & Wennström, 1998). Det innebär att t.ex. funktioner för åskådliggörande av organisationsstrukturer, resursallokering etc. återspeglar verkligheten på ett rättvisande sätt. Det får inte vara så att begränsningar i ledningsstödet utformning gör att t.ex. en skadepaltsorganisation inte kan beskrivas och presenteras som den verkligen ser ut.

Grad av komplexitet och specialisering

Utbildning, övning och erfarenhet påverkar användarens förmåga att hantera ledningsstöd i olika situationer. Ledningsstöd i ledningsfunktioner som inte aktiveras och används ofta kräver en enklare utformning än ledningsstöd i ledningsfunktioner som aktiveras och används dagligen. En mindre komplex utformning innebär t.ex. att ledningsstödet är utformat så att användaren känner igen sig från administrativa stödsystem som används i det dagliga arbetet. Ledningsstöd i ledningsfunktioner som aktiveras och används på daglig basis kan tillåtas vara mer specialiserade, eftersom de har förutsättningar att (rätt utformade) vara ett stöd vid de flesta av organisationens insatser.

Olika tekniska lösningar

Samverkande organisationer kan ha andra tekniska lösningar för sina ledningsstöd än den egna organisationen. Ibland uppstår behov av kommunikation med organisationer som man inte samverkat med tidigare. I dessa situationer är inte kommunikation med hjälp av ordinarie ledningsstöd möjlig. Kommunikationen måste därför ske med allmänt tillgängliga informationsbärare som e-post, SMS, telefon och människor (ordonnans).

För kommunikation på hög nivå mellan myndighetsförvaltningar och ledningsorganisationer i samverkande organisationer kan ledningsstöd saknas helt eller bara stödja vissa funktioner. Det kan t.ex. innebära att ledningsstöd för framtagande av underlag och beslut om gemensamma övergripande mål för en insats inte finns. Däremot har kanske t.ex. polisen tillgång till information om resursläget hos räddningstjänsten via räddningstjänstens ledningsstöd för resurs- och beredskapshandling.

Saknas gemensamt ledningsstöd krävs särskild planering och beredskap för att hantera kommunikationen med dessa organisationer. Det krävs också planering och beredskap för att bygga upp och hantera kommunikation med organisationer som man inte samverkat med tidigare.

Redundans och sårbarhetsanalyser

Nätverksmodellen beskriver hur en infrastruktur kan utformas för att vara redundant. Tillgången till tjänster kan överdimensioneras kvantitativt för att skapa redundans. Kostnaden och risken för bortfall måste ställas mot kravet på hög redundans. Om hela eller delar av ledningsstödet faller bort trots inbyggd redundans krävs manuella rutiner för att hantera detta. Det måste t.ex. finnas planering och mental beredskap för att hantera en situation där kommunikationen mellan två nivåer i ledningsorganisationen faller bort tillfälligt eller under en längre tid: ”Vi arbetar vidare mot det uppsatta målet för insatsen. Med hjälp av ordonnans utförs bara den allra nödvändigaste kommunikationen”, etc.

För att minimera risken för bortfall av ledningsstödet bör sårbarhetsanalyser genomföras så att brister kan identifieras och åtgärdas.

Uppgifters genomförande

Dagens uppdragstaktik går i riktning mot att ett uppdrag förändras dynamiskt allt eftersom resultat kommuniceras och uppdragets inriktning justeras. Sättet att leda genom uppdragstaktik kan förändras av möjligheten att direkt och interaktivt påverka uppgifters genomförande. Här måste man ta ställning till hur mycket teknikens möjligheter ska tillåtas styra arbetssätt och metoder. För att undvika kommunikation som försvårar ett visst arbetssätt och gör det svårare för beslutsfattare att fokusera på sina uppgifter ska man inte använda all tillgänglig teknik i alla situationer. Tillgång till rörliga bilder direkt från en skadeplats kan t.ex. påverka personal som ska arbeta med att bedöma och planera för alternativa händelseutvecklingar negativt. Det finns en risk att personalen blir allt för reaktiv i sitt tänkande och arbetar i för korta tidsskalor.

Framtida ledningsstöd

Den tekniska utvecklingen av ledningsstöd kommer i framtiden sannolikt att förändra ledningsarbetet vid räddningsinsatser. Nya kommunikationslösningar kan t.ex. möjliggöra att visst ledningsarbete utförs på distans i högre grad än idag. System för positionering av uttrykningsverksamhetens enheter är ett annat exempel på tekniskt stöd som i framtiden gör det möjligt att alltid ha en realtidsbild över resursernas geografiska position som underlag vid beslut om beredskap, utlarmning etc. Utvecklingen ställer höga krav på helhetssyn avseende ledningsstöd och ledningssystem. Ett optimalt utnyttjande av ledningsstöd kräver såväl förändringsvilja som förmåga att se möjligheter och att utveckla nya lösningar.

Det finns många intressanta och viktiga delar inom ledningsstödsområdet som kan behandlas och utvecklas ytterligare, t.ex. specifika tillämpningar som ledningsstöd i ledningscentraler och ledningsfordon. Frågor kring kvalitet, aktualitet, upphovsrätt och säkerhet vid hantering av information och data är andra svåra områden där utveckling krävs för att möta framtidens krav vid användning av ledningsstöd.

Referenser

- Cedergårdh, E. & Wennström, O. (1998). *Grunder för ledning – Generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser*. Karlstad: Räddningsverket. U14-569/98.
- Landgren, J. & Koelega, S. (2003). Dokumentation från Workshop *Trender som påverkar utformningen av ledningssystemet för kommunal räddningstjänst*. Göteborg: Göteborgs Universitet, Viktoriainstitutet. Karlstad: Räddningsverket.
- Proposition 2001/02:10. *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*.
- Webbplats för Raket (2005). www.krisberedskapsmyndigheten.se/raket

Lästips

- Räddningstjänstens Larm och ledning i Nova teknik*. (2003). Göteborg: Räddningstjänsten Storgöteborg.
- Skogsberg, G. m.fl. (2004). *NBF vision ledning – En idéskiss ur ett samhällsperspektiv*. Stockholm: Försvarets Materielverk.
- SOU 2003:11. *System för samordnad krisinformation*.
- Svensson, S. m.fl. (2005). *Taktik, ledning, ledarskap*. Karlstad: Räddningsverket.
- Wirén, T. (2001). *Handlingsprogram för utveckling av ledningsfrågor inom kommunal räddningstjänst 2001-2003, huvudrapport 2001-04-06*. Karlstad: Räddningsverket. R39-231/01.
- Wirén, T. (2001). *Handlingsprogram för utveckling av ledningsfrågor inom kommunal räddningstjänst 2001-2003, bilaga*. Karlstad: Räddningsverket. R39-232/01.

Per-Anders Berthlin

10. Räddnings- insatser i internationell miljö

Per-Anders Berthlin, Räddningsverket, är brandingenjör med 20 års erfarenhet av ledning av räddningstjänst. Han har lett flera internationella räddnings- och biståndsinsatser och arbetar sedan 1997 med internationell samverkan och utveckling inom räddningstjänstområdet. Han har tidigare varit verksam som utbildare och instruktör inom områdena ledning och taktik.

Den här artikeln syftar till att visa på och klargöra de särskilda problem som måste hanteras vid ledning av internationella insatser eller då resurser från andra länder används vid räddningsinsatser¹ i Sverige. Framst fokuseras de faktorer som skiljer internationellt arbete från ledningsarbete i hemmaorganisationen. Internationella räddningsuppdrag innebär att arbeta med människor från andra kulturer, inte minst i och tillsammans med andra organisationskulturer, vilket ställer stora krav på koordination och samarbete. Det gäller inte bara att åstadkomma konkreta insatsresultat i ett annat land. Det handlar om att tillsammans med andra, och under okända omständigheter, representera sitt land och bidra till den hjälp det hjälpsökande landet bett om. Begrepp som förståelse, helhetssyn, ansvar, jämställdhet, etik och moral är viktiga i detta sammanhang, liksom deras praktiska förverkligande. Artikeln vill skapa medvetenhet och förbereda för ett sätt att tänka som skiljer sig från det som fungerar på hemmaplan. Inledningsvis beskrivs den internationella insatsmiljön på övergripande nivå. Därefter ges exempel på åtgärder som kan förbättra situationen och effektivisera arbetet på plats utomlands.

Den forskning som finns att tillgå inom området handlar om militära insatser och berör därmed hierarkiska organisationers arbete utomlands. Ledning av civila internationella insatser utförs internt i ett hierarkiskt system, men mellan de olika organisationerna och deltagande länderna finns inte några strikt hierarkiska system. Forskning inom området ledning av *civila* internationella insatser saknas. Det finns rapporter, t.ex. från Räddningsverkets utsända, som redovisar olika internationella insatser ur den enskilda insatsenhetens perspektiv. Det finns också rapporter som fokuserar olika internationella insatsers genomförande och resultat som helhet. I flera av dessa rapporter konstateras att ledning och koordinering varit bristfällig, men inga förklaringar ges till varför detta varit fallet. Som vi ska komma att se nedan kan ett av skälen vara att flera olika mandat är inblandade. Ett annat skäl är naturligtvis avsaknaden av gemensamma, världsomfattande spelregler som har anammats av merparten av aktörerna vid internationella insatser.

Då man leder en känd organisation i en känd miljö är det möjligt, att genom tillägnade kunskaper och erfarenheter, utöva ledning utan att alltid väga in "alla andras" synpunkter. När okända faktorer spelar in behöver emellertid även den som besitter god ledarförmåga övriga teammedlemmars hjälp, mer än annars,

1. Begreppet räddningsinsats används här i en vidgad betydelse som omfattar såväl räddningsoperationer som humanitära hjälpinsatser.

Osäkerhetsfaktorer gör det viktigt att vara lyhörd

Ett av de svåraste besluten i samband med jordbävningar är att besluta sig för att upphöra med räddningsoperationen och övergå i nästa fas och påbörja återställningsarbetet även om det kan finnas överlevande kvar. Det är ett svårt, men nödvändigt, beslut för den lokala myndigheten att fatta. Att avsluta sökandet i rasmassorna efter ett hus där ännu inte alla saknade lokaliserats och därefter forsla bort resterna av huset, samtidigt som man fortsätter sökandet på andra sidan gatan, i ett annat objekt, skulle ge mycket konstiga signaler till dem som ännu inte återfunnit sina anhöriga.

Flera av de internationella enheter som fanns på plats i Turkiet ville att de lokala myndigheterna skulle ta detta under övervägande redan dag tre, men inte förrän sent på kvällen dag sex var det möte i kommunhuset där man fattade ett vagt beslut att upphöra med sökningen från och med nästa dag. Jag kom tillbaka efter mötet och samlade ihop alla i styrkan som var vakna, för att berätta vad som sagts och klargjorde att sök- och räddningsarbetet skulle upphöra. Det blev en livlig diskussion. En kille som tillhörde supportdelen, hävdade att de fortfarande kunde hitta folk och att det inte lät troligt att beslutet skulle verkställas. Chefen till supportkillen var upprörd för att hans underställda inte rättade in sig i ledet.

Jag lyssnade till argumenten och ändrade mitt beslut, vilket visade sig vara riktigt. Beslutet hade inte nått ut från kommunhuset. De andra insatsstyrkorna letade vidare liksom min grupp. Vi räddade inte flera liv, men vår grupp skilde sig inte från de andra, vilket skulle ha varit fallet om vi inte deltagit i sök- och räddningsarbetet den dagen. Nästa dag kom ett tydligare beslut från de lokala myndigheterna. Jag är förstås glad att jag ändrade mitt beslut och jag insåg här hur beroende man är av allas input för att kunna hantera en situation med många okända faktorer, där igenkännande beslutsfattande inte kan användas och där kanske inte heller rationellt beslutsfattande fungerar.

för att inhämta, värdera och analysera information. Det är angeläget att få del av deras bedömningar av situationen. Ju fler okända och diffusa faktorer som påverkar arbetet, desto större är risken att göra fel bedömningar och dra fel slutsatser. Det är därför viktigare att ta hjälp i detta arbetet. Att vara mentalt närmare varandra, mera lyhörd och även att uppmana den enskilde att ifrågasätta och skärskåda utifrån sin erfarenhets- och kunskapsbank. Att skapa ett sådant klimat ställer särskilda krav på ledaren.

Övergripande ledning

Det är *det drabbade landet* som har det yttersta ansvaret för insatsen. Det gäller såväl ledning och samordning som de prioriteringar som görs. Det drabbade landet har begärt hjälp och det är detta lands bedömningar och prioriteringar som gäller. Som representant för en internationell organisation gäller det därför att vara samarbetsvillig, men också att kunna se, tydliggöra och informera om den egna möjligheten att påverka helhetsinsatsen. Det gäller att kunna klargöra vad du och din grupp har kapacitet till och kan utträta i relation till övriga aktörer. Det är alltså inte FN eller någon annan internationell organisation, utan alltid det drabbade landet, som har yttersta ansvar och därmed ytterst leder arbetet. Under ett internationellt uppdrag måste du kliva ur den räddningsledarroll du är van att arbeta i hemma med stöd av lagen om skydd mot olyckor. Samtidigt har det visat sig viktigt att behålla så mycket som möjligt av det arbets sätt som de olika deltagarna är vana vid hemifrån, vilket kan uppfattas som motsägelsefullt.

Ledning av egen enhet kontra medverkan i ledning av helheten

I den internationella verksamhet som Räddningverket bedriver kommer merparten av personalen från den kommunala räddningstjänsten. En förutsättning för framgångsrik ledning av verksamheten är att deltagarna känner igen sig när de kommer utomlands. Så långt möjligt ska den inre ledningsstrukturen, arbets sätt och arbetsformer som vi är vana vid bibehållas. Det ger ramar åt arbetet och en igenkänning som kan ge trygghet i annorlunda och krävande omgivningar. Det finns dock två starka faktorer som gör att det kan behövas en mer *direkt* ledning än hemma, inom den egna styrkan. Dels är styrkan sammansatt av personal som inte dagligen arbetar tillsammans inom samma organisation, dels verkar den i en ny, ofta okänd, miljö. Det innebär att det finns ett förstärkt behov av att vara klar och tydlig med vad som ska göras. Men det innebär samtidigt att såväl chefen som övriga deltagare kan behöva agera på olika sätt innanför och utanför den egna gruppen. Det kan till exempel innebära att chefen måste tillämpa en form av ledning inåt i styrkan som skiljer sig avsevärt från den form av ledning som måste tillämpas utåt. Detta berör alla i organisationen. Också den enskilde medarbetaren måste kunna agera situationsanpassat och uppträda på ett sätt inåt och ett annat utåt och anpassa sig till omgivningen när det gäller externa kontakter.

Det är viktigt att tala om, diskutera och tydliggöra detta i gruppen. Det gäller för chefen att tydliggöra det egna uppträdandet så att de egna kan förstå och är införstådda med det faktum att chefens beteendeväxlingar är genomtänkta och logiska, att det handlar om ett situationsanpassat ledarskap och en sorts ”social ledningskompetens”. Ingen ska behöva bli överraskad om chefen betar sig på oväntat ovanligt sätt i kontakten utåt. Ju mer var och en känner till om sin egen kultur och skillnader gentemot andra traditioner och sätt att vara och agera, desto mindre är risken för oavsiktliga missförstånd.

Under en långvarig insats gäller det att utöva ledning också av fritiden och,

Blicka framåt

Enligt mina erfarenheter är det en myt att mutor är en nödvändighet i vissa länder för att kunna genomföra insatser utan fördröjning. Som t.ex. när en konvoj vi färdades i stannade utanför flygplatsen för att chauffören ville ha pengar till diesel. Gruppen blev otålig och ville framåt, men chefen visste att en eventuell betalning skulle ha försvårat framfarten för de grupper som kom senare. Chefen fick här väga sina lojaliteter mellan den egna gruppens önskan att komma vidare och framtida vinster.

med vår uppförandekod² som grund, ordna aktiviteter som är i samklang med de lokala och kulturella betingelserna. En räddningsstyrka är inte ett charterturistgång, och ska inte heller bete sig som ett sådant i negativ bemärkelse.

Detta gör det viktigt för styrkechefen att känna till respektive kulturs förhärskande attityder och förhållningssätt i olika sammanhang och kunna förmedla och tydliggöra den uppförandekod som förväntas av gruppen.

Samordning och ledning externt

Samordning av en internationell insats sker genom samverkan, inte genom direktiv rätt över andra styrkor. Jag menar att den största möjligheten till effektivisering av insatsarbetet ligger i att de enskilda styrkorna satsar på att utveckla sin förmåga till samverkan, istället för att lägga fokus på att var och en förfinar sina metoder, teknik etc. Samordnas resurserna undviks dubbelarbete. Att utveckla förmågan till samverkan och koordinering skulle kunna ge ett ordent-

Tag seden dit du kommer

Det kan t.ex. handla om lämplig och olämplig klädsel i ett muslimskt land; som när en grupp fick möjlighet att rasta vid en fotbollsplan någonstans i Algeriet. Det var varmt, mycket varmt, och några av svenskarna la sig att sola med bara överkroppar. Så gör man om det är varmt hemma, men inte i Algeriet där den svenska värdegrunden inte fungerar. I sådana lägen gäller för chefen att tydliggöra att den värdegrund som gäller hemma inte gäller överallt.

2. Jfr. Räddningsverkets uppförandekodex för internationella insatser.

ligt effektivitetstillskott till insatsen som helhet och samtidigt stärka förtroendet hos lokalbefolkningen och andra aktörer. Varje enhet har sina specialistkompetenser och olika materiella resurser som kan fördelas optimalt om en helhetssyn möjliggörs. Om den operativa planeringen kan överblicka fältet och se till att materiel och kompetenser hamnar där de gör mest nytta kommer också varje enskild enhet att göra största möjliga nytta.

Det är också viktigt att chefen kan skapa förutsättningar för gruppen att medverka och påverka insatsen som helhet. Ingen organisation har normalt möjlighet att lyckas på egen hand. Varje deltagande styrka har ett ansvar för att medverka och påverka tillsammans med övriga aktörer.

Insatskategorier

Räddningsinsatser i internationell miljö omfattar så mycket mer än att Sverige skickar en styrka till ett avlägset land för att bidra med räddningsarbete i en katastrof. Det kan röra sig om insatser där Sverige deltar med resurser i annat land och det kan även handla om insatser i Sverige där vi nyttjar resurser från andra länder. Ibland är det händelser som berör flera länder. Alla sådana insatser är att betrakta som räddningsinsatser i internationell miljö. Därför behöver alla kunskap inom detta område.

Låt oss först och främst definiera vad som kan betraktas som internationell insats. Redan under tidigt 70-tal uppmärksammades behovet av samverkan över landsgränser med våra grannländer, vilket ledde till det så kallade *Nordiska avtalet om räddningstjänst-samverkan*. Detta avtal möjliggör för kommuner och statliga myndigheter att upprätta och tillämpa rutiner för gemensamma insatser, i första hand i gränsområdet. Dessa tillämpningar gäller såväl för insatser i Sverige med utländska resurser, som vid insatser utom landet med svenska resurser. Sådan samverkan sker dagligen längs våra gränser mot Finland och Norge. Sedan Öresundsbronns tillkomst har denna typ av gränssamverkan också blivit mer frekvent gentemot Danmark.

Hur dessa insatser ska ledas har reglerats i lokala avtal/rutiner. Sådana avtal finns bland annat mellan Haparandas och Torneås räddningstjänster där man i stort sett har tillskapat en gemensam operativ organisation. Eftersom de enheter man samverkar med inte är okända, blir de i realiteten inte mycket annorlunda att leda, än andra insatser med styrkor/enheter från mer än en organisation.

Vissa andra händelser är reglerade på förhand, t.ex. samverkan om alarmering och information i samband med radioaktiva utsläpp från kärnkraftsanläggningar. Samarbetet gör det möjligt att klara ut de flesta av de särskilda frågor som uppkommer i samband med denna typ av internationella insatser på förhand. Många problem måste dock hanteras under själva insatssituationen, vilket ofta går bra mellan grannländer, men kan vara betydligt svårare vid insatser långt hemifrån, i mer eller mindre okända miljöer.

Under de senaste åren har Sverige även ingått operativa samverkansavtal med ytterligare några länder i vårt närområde som inte direkt gränsar mot oss (Estland, Lettland och Litauen). Även i dessa fall är det överenskommet hur ledning

Kategori	Reglering	Exempel
Insats i Sverige, i gränskommun, enligt avtal	Nordiska avtalet	Gränssamverkan i Tornedalen ³ i enlighet med NORDRED-avtalet
Insats i annat land, enligt avtal	Nordiska avtalet Baltavtalet	
Insats i annat land utan avtal efter begäran om specifik resurs	Internationell praxis Begäran Beslut om bistånd Drabbade landets legala grunder	Bistånd med miljöexperter vid översvämningar i Chile 1997 ⁴
Insats i Sverige, utan avtal, efter begäran om specifik resurs	Internationell praxis Begäran Beslut om bistånd Drabbade landets legala grunder	Begäran om generatorer efter stormen i södra Sverige, januari 2005
Insats i Sverige, utan avtal, efter allmän begäran om internationell hjälp	Internationell praxis Begäran Beslut om bistånd Drabbade landets legala grunder	Har ännu ej inträffat
Insats i annat land, utan avtal, efter allmän begäran om internationell hjälp	Internationell praxis Begäran Beslut om bistånd Drabbade landets legala grunder	Jordbävningen i Turkiet 1999
Insats i annat land, för att bistå svenska medborgare	Beslut om bistånd Överenskommelser med det drabbade landet Drabbade landets legala grunder	Tsunamin i Thailand 2005
Händelse som berör flera länder	Internationella avtal och konventioner	Reaktorhaveriet i Tjernobyl 1986 ⁵

Tabell 1. Översikt av insatskategorier.

3. http://www.nordkalottradet.nu/nordkalottnytt/raddningstjanst_over_gransen.htm

4. Räddningsverkets rapport P22-199/97. Översvämning av floden Loa i Chile.

5. Kärnkraftsolyckan i Tjernobyl den 26 april 1986. KAMEDO 59/92 (SoS-rapport 92:4)

ska ske vid insats i endera avtalspartens land. I de ovan beskrivna fallen finns en mer eller mindre detaljerad reglering av hur samverkan ska ske, men det är förstås alltid viktigt med utbildning och övning för att lära känna varandras organisation, kapacitet och begränsningar.

Under de senaste åren har ett omfattande arbete tagit fart med avsikt att stärka förmågan till räddningstjänstssamverkan inom Europeiska unionen. Detta arbete är ännu bara i sin linda men förutsättningarna har redan förbättrats då vi nu har en ”fri rörlighet” inom EU och flera av våra lagar och förordningar har harmoniserats, vilket ger en reell öppning för effektivare operativ samverkan.

Att möta en okänd insatsmiljö

En av de avgörande skillnaderna mellan en insats på hemmaplan och insatser utomlands är att vi i de senare fallen oftast inte känner till insatsmiljön. Ofta är vi inte ens bekanta med normalläget i det drabbade området. Därtill kommer kanske okunskap om legala grunder, hjälpbehov, organisationer, kulturer, ledningskulturer och hotbilder. Allt detta kan skapa osäkerhet och försvårar arbetet för alla inblandade.

Legala grunder

Legala grunder handlar om mer än skrivna lagar och förordningar. Låt oss utgå från en bild av hur det kan se ut här hemma vid utövandet av kommunal räddningstjänst. Här bygger den legala grunden i huvudsak på lagar, förordningar och oftast uttalade och skrivna regler, t.ex. lagen om skydd mot olyckor, kommunallagen, arbetsmiljölagen osv. Dessutom har vi den hävd och praxis inom svensk kommunal räddningstjänst som utvecklats under de senaste 100 åren och som vi är vana vid. Vi känner systemet och har, bland annat genom den centrala utbildningen, en tämligen ensad syn på praxisen som sådan, t.ex. att genomföra rökdykarinsatser parvis osv.

Tänker vi oss ett avtal om samarbete mellan gränskommuner i Sverige och Norge har vi fortfarande att göra med två fungerande rättsstater med likartade traditioner och likartad organisatorisk uppbyggnad, likartat språk och likartat sätt att tänka. Vi kan här hantera den legala grunden genom att ingå avtal och överenskommelser som på förhand bestämmer förhållningssättet till respektive lands lagstiftning m.m. och där vi klargör vad som gäller då respektive land erhåller hjälp från ett annat. Bilaterala överenskommelser reglerar och ligger till grund för avtalen om grannsamverkan, och också för överenskommelser mellan länder som inte gränsar till varandra.

I de flesta länder finns det lagar som reglerar räddningstjänstområdet. Men till skillnad från vid grannsamverkan så är det sannolikt att såväl lagstiftning som sedvänjor har en helt annan uppbyggnad och struktur än vi är vana vid. Det försämrar våra möjligheter att förstå *den faktiska legala* grunden i området. Var vi än hamnar finns det en legal grund, men våra möjligheter att ta den till oss, förstå och tillämpa den, begränsas av vår okunskap och de kulturella skillnaderna. Dessutom försvåras naturligtvis situationen av att det hör till undantagen

att man har en reglering av hur verksamheter ska bedrivas när händelser urartar eller är av den omfattningen att ett land tvingas be om internationell hjälp. De flesta länder har en lagstiftning som täcker in normalhändelser, men extraordina-
nära händelser är sällan reglerade i detalj.

Det har vuxit fram en praxis för internationella insatser sedan mitten av 1980-talet då multilaterala hjälpinsatser blev allt vanligare. FN och andra regionala organisationer som EU eller enskilda organisationer, s.k. NGO (*non governmental organisations*) har även utarbetat vissa riktlinjer vad gäller internationella räddningsinsatser.

Svenska staten deltar i internationella insatser efter hemställan om hjälp från det drabbade landet. På Balkan, där ingen fungerande statsstat fanns, hade FN en roll som styrande och territoriellt ansvarig och tog initiativet till hemställan om internationell hjälp, men i normalfallet är det alltid den drabbade staten som ber om hjälp. Denna begäran är en bas för det mandat som ligger till grund för en internationell insats och det finns en direkt koppling till det beslut om insats som den svenska regeringen fattar. Ibland fattas beslutet av annan myndighet eller organisation på delegation från Sveriges regering för att insatsens uppstart ska kunna påskyndas. Så kan t.ex. Räddningsverket fatta beslut om vissa insatser efter samråd med Sida⁶ och utrikesdepartementet. Beslutet om insats grundar sig på den begäran om hjälp som gjorts av det drabbade landet.

Solidaritet och humanitet är självklart grunden för svenska statens vilja att delta vid hjälpinsatser i andra länder, men det är viktigt att vara medveten om att andra politiska ambitioner även kan vara vägledande vid beslut om insats ska ske eller inte. Utöver detta begränsas alltid mandatet av de ekonomiska ramarna. En vanlig skrivning är att regeringen fattar beslut om insats under förutsättning att finansiering finns från Sida eller annan organisation.

Det finns alltså alltid en viss legal grund, men den är mer eller mindre tydlig för oss. Vi har det drabbade landets lagar och lokala traditioner och det finns alltid konventioner och annan internationell rätt såsom FN-stadgan som bl.a. tar upp enskilda länders suveränitet. Lokala traditioner är etniskt, religiöst och kulturellt betingade. De kan sägas ingå i den legala grunden. Det kan finnas oskrivna lagar som är väl så viktiga att följa som de skrivna. Det gäller också att kunna förhålla sig till det faktum att lokala traditioner ibland går stick i stäv med internationella regler och konventioner.

Det finns också vissa svenska regler som styr vår legala grund att göra insatsen (arbetsmiljö, praxis, etik och moral). Det går inte att plötsligt anamma en ny värdegrund som är okänd av egna medarbetare eller andra aktörer. Svenska lagars tillämplighet i utlandet är ett stort och komplicerat område som inte är möjligt att beskriva inom ramarna för denna artikel. Men sammanfattningsvis kan sägas att vår strävan bör vara att följa/uppfylla svenska regler i största möjliga mån, vid insats utomlands, även om det drabbade landet inte har någon reglering inom det aktuella området eller ställer lägre krav än vi är vana vid. Förutsättningen för att agera som en enhet är att man inom enheten har gemen-

6. Sida (Swedish International Development Agency): <http://www.sida.se>

Värdenormskonflikt

Vi befinner oss i Goma, Zaire 1994. Inbördesstrider i Rwanda följs av stora flyktingströmmar till angränsande länder. Sverige har beslutat att skicka en styrka bestående av 55 personer för att bistå FN i uppbyggnad och organisation av flyktingläger. Normalt finns 100 000 invånare i Goma. Nu finns här också en och en halv miljoner flyktingar. Första veckan dog 7000 människor per dygn i flyktinglägren. Det är över 30 grader varmt. Vi gör en rekognoseringstur norrut från Goma i området där flyktingarna befinner sig. Längst vägen rör sig flyktingar i båda riktningarna. Efter att ha passerat det första flyktinglägret med mellan 400 000 och 500 000 flyktingar stannade vi till på en plats där det inte var fullt av folk för tillfället. En till synes död person ligger vid vägkanten en bit bort. Han börjar röra på sig och en av teamdeltagarna går genast till bilen för att hämta vatten till den hjälpbehövande trots att det inte alls rimmar med vårt uppdrag. Vi har inte mer vatten än för eget behov. Konflikten är ett faktum. Jag var tvungen att ta ställning och agera. Jag minns att jag till slut skrek "Gör vad fan du vill, men ge inte bort vattnet!"

samma grunder och värderingar och självklart bär vi med oss vår egen samhällstradition/kultur, etik, moral m.m. som gemensam värdegrund. Det är viktigt att insatsstyrkan har en sådan egen, internt fungerande, gemensam värdegrund. Var och en känner igen sig i räddningstjänstorganisationens värdegrund som utgör en stomme i det interna arbetet. Hur lite styrning vi än kommer att ha av de utifrån satta ramarna (regler, lagar m.m. i det drabbade landet, den oprecisa förfrågan osv.) så kommer dessa faktorer att utgöra bas för den legala grund som vi kommer att arbeta efter. Vi kommer emellertid med stor sannolikhet att hamna i konflikt med vår egen värdegrund i samband med katastrofinsatser. Det kan röra sig om sjukvårdspersonal som vill hjälpa så fort de ser en drabbad, men som är här för att säkra medicinskt omhändertagande av den egna styrkans personal, med begränsad utrustning. (Jfr. Gerry Larssons artikel i denna bok.) För var och en gäller att ha fokus på uppdraget och den specifika uppgiften. Av chefen krävs tydlighet i kommunikationen med personalen och en medvetenhet om vad som ska göras av var och en.

Konflikter mellan värdenormer och verklighet är inte ovanliga. De personer som arbetar inom räddningstjänsten vill naturligtvis ge bästa möjliga hjälp till var och en som är i hjälpbehov, men insatsens mandat i relation till insatsstyrkans kapacitet kan tvinga dem att omvärdera, tänka om och agera tvärt emot vad de normalt är vana att göra.

Hjälpbehov

Två olika situationer brukar ligga till grund för en begäran om internationell hjälp. Det kan vara så att ett drabbat land har överblick över situationen och har

Att verka i ett katastrofområde tillsammans med andra för oss okända organisationer ställer särskilda krav på ledningsförmågan.

behov av en specifik resurs som man inte själv har tillgänglig. När hjälpbehovet är väldefinierat torde det inte vara någon större svårighet att integreras i den redan existerande räddnings-/hjälporganisationen på plats. Det drabbade landet har en plan för vad som ska göras och för vad den hjälpande styrkan ska bidra med i arbetet och förhoppningsvis också för hur den ska integreras i insatsorganisationen. Är sådan kommunikation möjlig kan också insatsstyrkan planera sitt arbete, få med sig rätt utrustning osv.

Men vid stora händelser eller katastrofer där resurserna är otillräckliga går det inte att agera enligt de på förhand planerade strukturerna. Fungerar inte det egna landets resurser fullt ut saknas också oftast en bild över situationen och av vilket hjälpbehov som föreligger. Människor kan vara utan tak över huvudet, vatten saknas, infrastrukturen utslagen. Ingen information når fram. Såväl ansvariga personer som myndigheter kan vara direkt drabbade, brandstationer kollapsade och utan utrustning osv. Ingenting fungerar som vanligt och man vet inte vilka prioriteringarna som bör göras. Det är inte ovanligt att insatser vid extraordinära händelser inte är förplanerade. Det är inte klart vem som ansvarar för att initiera eller koordinera hjälpsatser. Det är fullt förståeligt att det kan vara oklart om vilket hjälpbehov som föreligger.

Det går att fråga sig om det kan vara försvarbart att genomföra katastrofinsatser som är extremt kostsamma i jämförelse med långsiktigt bistånd. Så kan till exempel några hundralappar ge vatten för en persons överlevnad under ett år. I Turkiet räddades två personer ur rasmassorna av den svenska insatsstyrkan till en kostnad av fyra miljoner svenska kronor. Detta leder oss till att försöka se

syftet med en insats i ett katastrofdrabbat område. Det huvudsakliga syftet är att bistå det drabbade landet att hjälpa sin befolkning i en akut situation. En del i att tillfredställa de hjälpsökandes behov är naturligtvis att kunna undsätta, rädda och hjälpa drabbade. Men i en katastrofsituation är det dessutom viktigt för den enskilde att se stabilitet och struktur i samhället och också att samhället kan hjälpa. I situationer där samhällets resurser är otillräckliga uppstår ett vakuum som till viss del kan fyllas av de internationella resurserna. De drabbade ser att någon, inte minst den egna statsmakten, bryr sig om dem. Den enskilde ges nytt mod i en mycket svår situation, vågar se in i framtiden och kan ta tag i den egna situationen även om det ser svårt ut. Den psykologiska effekten är viktig. Hjälpsatsen ger en indikation om att det finns struktur, kontroll, verksamhet och agerande för att återta kontrollen över situationen. Detta är i sin tur nödvändigt för att också den mer långsiktiga hjälpen ska kunna påbörjas. Det krävs delaktighet för att skapa överlevnadsförmåga. Den som inte vågar tro på sitt land och dess vilja att tillgodose det omedelbara hjälpbehovet, har svårt för att tro att det kan finnas någon som ser till de hjälpsökandes behov på lång sikt.

Det är alltså synnerligen viktigt att visa att någon bryr sig, att vara på plats, visa sig och visa lyhördhet för de hjälpsökandes behov. Men det som har effekt är hur räddningsstyrkan uppför sig. Ett inkorrekt uppträdande på skadeplatsen, i strid med de lokala traditionerna, kan radera hela intrycket av insatsen.

Den enskildes behov och samhällets behov

Normalt kallar det drabbade samhället på hjälp för att hjälpa den drabbade befolkningen. Som alltid i en olycksituation kan den enskildes behov skilja sig i hög grad från samhällets behov. I ett jordbävningsområde finns alltid enskilda människor som saknar och söker efter anhöriga i raserade byggnader. Här är de enskildas behov tydligt. De vill få hjälp att finna och få fram sina anhöriga; döda eller levande. Samhällets behov i det här skedet av insatsen är däremot att så snabbt som möjligt söka av de raserade områdena för att konstatera om det finns några överlevande kvar i rasmassorna som går att rädda till livet med tillgängliga resurser.

Främmande kulturer

Svenskarna hör till världens mest resande folk, men jag är inte övertygad om att vi alltid reser med ögonen öppna för andra kulturer. Vi är inte heller alltid medvetna om att vårt eget beteendet är kulturellt betingat. Vi vet att det finns olika syn på genusfrågor i olika delar av världen. Religion och tradition styr. Kvinnor och män har olika förutsättningar och lever olika liv i olika delar av världen. Vi är också medvetna om olika matvanor. Religion, tradition och kultur gör att någon inte äter grisen, andra inte kon eller fisken. Vi vet naturligtvis också att människor talar olika språk.

Men olika kulturer innehåller så mycket mer som skiljer sig åt. I varje kultur lär man sig från vaggan hur man ska agera. Gester, blickar, klädsel, tystnad, pauser, placering osv. sänder olika signaler till olika människor i olika delar av världen. Att, som främling, lära sig alla dessa kulturellt, kommunikativt betingade

faktorer är en omöjlighet, inte minst eftersom kunskapen fungerar i tysthet. Många beteenden är så invanda att de som använder dem inte lägger märke till dem förrän någon bryter mot dem. Men det går att skapa en allmän förståelse för att de finns och det gäller att vara öppen och iaktta omgivningen, och oss själva, för att vi ska kunna verka tillsammans med andra.

Kultur- och språkfrågor

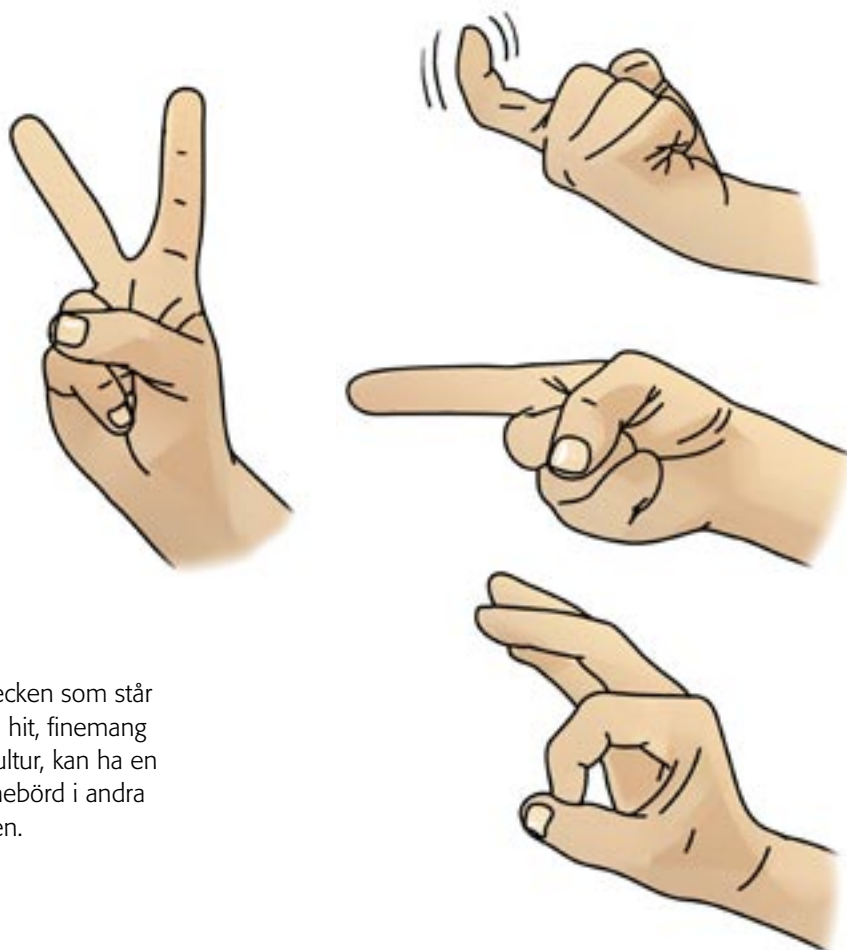
Som ovan påpekats är det viktigt att förstå betydelsen av kulturella skillnader och förhållningssätt. Det gäller att sträva efter möten istället för att skapa kulturkrockar. Det gäller att vara medveten om att *ja* inte nödvändigtvis betyder *ja* överallt, lika litet som ett *nej* måste betyda *nej* i alla situationer och kulturer. Det gäller också att vara uppmärksam på att gester, huvudskakningar, fingrar och händer i luften betyder helt olika saker i olika delar av världen.

Det enda sättet att lära sig att verka i främmande kulturer är genom att praktisera, dvs. genomföra praktiska övningar i möte med olika kulturer. Vi kan läsa om kulturella olikheter, men utan att praktisera i verkligheten och möta andra kulturer så kommer vi aldrig att klara av att agera i enlighet med den främmande kulturen. Man måste praktisera så att hjärnan blir ”rätt” inställd så att man intuitivt vet hur man ska handla.

Det är således viktigt att vara lyhörd för det främmande och gärna be den som är insatt att dela med sig av sin kunskap om vad som kan vara lämpligt eller olämpligt att göra i olika situationer. Man ska veta att det sällan anses ofint att fråga om kulturella spørsmål, t.ex. hur det är brukligt att fråga om lokala sedvänjor osv. Det behövs en förmåga, att se, lyssna, känna av och uppmärksamma att det kan finnas kulturella frågeställningar att hantera. Har man kommit så långt kan man förmodligen dra nytta också av den skrivna kunskapen. Har man lärt sin kropp och sin hjärna att bromsa och reflektera om det är några särskilt känsliga kulturella faktorer att beakta, kan man också läsa om lokala sedvänjor och annat. Egna tolkar och experter som kan tolka och översätta mellan kulturerna är också användbara först i detta läge.

Mänskligt språk innehåller mer än ord och meningar. Språket är en del av kulturen och så snart vi inte har möjlighet att kommunicera på vårt modersmål kommer en del av kommunikationen att gå förlorad, även om vi upplever att vi klarar av att tala det främmande språket. Varje språk är fyllt av hårfina nyanser och variationer som används på olika sätt i olika situationer. Medvetenhet behövs om detta faktum i all kommunikation. I praktiken innebär det att man oftast behöver kontrollera att sändare och mottagare har uppfattat på samma sätt. En duktig tolk ska kunna förmedla ditt budskap så att mottagaren förstår det. Den professionella tolken har lärt sig att förmedling av budskap och ett speciellt meningsinnehåll är något annat än översättning ord för ord.

Att förmedlingen fungerar är särskilt viktigt i en konfliktsituation. Där är det också viktigt att det är ditt budskap/din vilja som förmedlas och inte tolkens egna uppfattning av situationen. Det finns risker med att använda lokalt rekryterade tolkar och det gäller att uppmärksamma vem tolken företräder, lojalitet och inställning. Din tolk ska företräda dig. Ingenting annat. I vissa lägen kan det



Figur 1. Ett tecken som står för seger, kom hit, finemang eller ok i en kultur, kan ha en helt annan innebörd i andra delar av världen.

till och med vara bättre att kommunicera utan tolk, trots att du och den andra parten inte har ett gemensamt språk! Det tolken minst av allt vill är att komma i konflikt med sina egna. Det uppstår alltid konfliktsituationer där vi av en eller annan anledning inte kan hjälpa till med det motparten förväntar sig. Det kan vara att våra prioriteringar, eller grunder för prioriteringar går så vitt isär att vi inte kan ställa upp på den lokala ledarens prioriteringar. Han kanske vill att vi hjälper människor med "rätt" religiös tillhörighet, något som inte rimmar med de mänskliga rättigheterna. I en sådan situation kan det vara olämpligt att kommunicera med hjälp av tolk, eftersom tolken kanske inte vill komma i konflikt med sin landsman och ledare. Tolken kan lätt hamna i trångmål om hon eller han ska företräda en ideologi hon eller han inte delar och det är därför bäst att inte utsätta tolken för detta.

Ovisshet om hotbild

Vi som kommer till en icke känd miljö kan känna oss osäkra. Det kan göra att vi förstorar hot som egentligen är obetydliga, och samtidigt förringa hot som tycks oss små, men som kan få allvarliga konsekvenser. Befinner vi oss t.ex. på afrikansk

landsbygd överskattar vi lätt risker från det vi lärt oss är farliga djur, medan vi har en benägenhet att förringa riskerna med det vi inte kan se, t.ex. den annorlunda bakteriefloran, malariamyggor och tropiska sjukdomar. Vi värderar alltså riskerna fel. På samma sätt förhåller det sig med risker för rån, överfall och liknande. För oss är det oftast inte helt klart vilka verkliga hot som finns i de områden där vi verkar. Vi har ingen på förhand vunnen kunskap om detta och saknar den inföddes förmåga att se nyanserna i den för oss främmande tillvaron. Utöver de tidigare nämnda hoten kan det i konfliktområden också hända att vi på grund av felaktigt uppträdande uppfattas som partiska i konflikten. Låter vi samtal löpa in på fel vägar kan vi hamna på tabubelagda områden och riskera att skapa nya konflikter. Det kan hända att vi av misstag beger oss in på områden där vi inte bör vara, inte bara kulturellt utan också geografiskt, t.ex. till minerade områden, vägar som behärskas av utomparlamentariska element, vägar som inte bär för våra fordon osv.

Ovisshet om normalläget i det drabbade området

Förväntningar i samband med en inträffad olycka eller katastrof på hemmaplan är lättare att föreställa sig, än de som finns utanför våra kulturella gränser. De bygger på vårt normala leverne, på vår grad av samhällsutveckling och vår egen kultur. I ett främmande land kan det till exempel vara svårt för oss att bedöma hur situationen var innan den akuta situationen inträffade. I Algeriet var vi verksamma i ett område helt utan vatten och el. Men hur såg det ut där före jordbävningen? Fanns det vatten och fungerande elnät då? Sådana frågor ska man ta med sig och ställa. De påverkar de hjälpbehövandes förväntningar och det är viktigt att veta på vilken nivå förväntningarna ligger hos de skadedrabbade. Vi bör därför lägga oss vinn om att få reda på hur samhällssituationen såg ut innan den akuta situationen inträffade. Det kan finnas problem som är betydligt viktigare för de drabbade än dem vi fokuserar.

Detsamma gäller för hur det nationella responssystemet ser ut, dvs. hur det drabbade landets egen organisation för att hantera olyckor och liknande händelser fungerar. Hur är responssystemet normalt organiserat och vilka myndigheter ansvarar osv.? Och i händelse av en större händelse; Vilka delar av dessa strukturer fungerar fortfarande?

Vanligtvis är det ganska enkelt att få en klar bild av hur det fungerar på central/nationell nivå i en aktuell situation. Men det är oftare mycket mer komplicerat att finna ut hur strukturen ser ut på lokal nivå. Strukturen kan också variera mellan olika områden. På ett ställe kan borgmästaren ha tagit på sig ansvaret, på ett annat en militär organisation, civilförsvaret på ett tredje osv.

Odefinierat hjälpbehov

Normalt råder stor informationsbrist i det inledande skedet av en insats och det är svårt att fatta beslut om helhetsinsatsens inriktning. Detta är en av orsakerna till att en begäran om internationell hjälp ofta är ospecifik. Skälen till det kan vara många, till exempel förstörd infrastruktur, otillräcklig organisation, saknade nyckelpersoner etc. Ytterligare ett problem för den styrka som kommer in

som internationell hjälp är ofta att man har en oklar bild om normaltillståndet i området. Både vad det gäller levnadsvillkor och standard och när det gäller samhällets uppbyggnad, tillgängliga lokala insatsresurser, deras inbördes struktur osv. Ett annat problem, som naturligtvis i första hand ägs av det drabbade landet, är att fastställa en ambitionsnivå som gäller för hjälpinsatsen. Vilken nivå av hjälp och stöd kan de enskilda människorna förvänta sig att få? Det är svårt att fatta beslut om detta utifrån den bristfälliga information som föreligger. Organisationen är alltid understark och det är viktigt att ha en samstämmig uppfattning om ambitionsnivån mellan de olika organisationerna för att kunna möjliggöra en ändamålsenlig fördelning av de tillgängliga resurserna i området och att göra prioriteringar mellan olika objekt.

Medias påverkan på bedömningen av hjälpbehovet

Ur ett ledningsperspektiv ska man alltid kritiskt granska de faktorer som kan ha bidragit till det bedömda hjälpbehovet. Stora katastrofer får mycket bevakning. CNN-syndromet sprider sig och flera organisationer vill gärna vara på plats för att synas i media då det finns en chans. Media påverkar intresset för att hjälpa. Redan på tredje dagen efter händelsen rådde t.ex. konsensus, bland såväl inhemska som internationella räddningsorganisationer, om att det inte längre förelåg några behov av sök- och räddningsresurser efter jordbävningarna i Algeriet. Men när detta behov ändå uttalades i media skickade flera länder ytterligare resurser.

De gånger du medverkar i media kan du bidra till att ge en mer nyanserad bild av situationen. Det är dessutom nödvändigt att du som ansvarig söker bidra till ytterligare analys av redan gjorda bedömningar av hjälpbehovet genom en ifrågasättande och kritisk granskning. Vad är det egentligen för källor som ligger till grund för våra prioriteringar? Är kanske media en av våra informationskällor? Innan vi åker hemifrån kan vi göra en professionell och saklig bedömning och om möjligt försöka ta ställning till sådana frågor. När man befinner sig på plats och det finns bedömningar om resursfördelning, bör man alltid analysera vilket underlag som utgjort grund för besluten. Det som händer hör inte till den lokala myndighetens vardagshändelser, så det är viktigt att du som agerar internationellt kan vara med och flagga upp frågor om medias påverkan på hjälpbehovet på ett sakligt och korrekt sätt.

Kopplingen till en långsiktig återuppbyggnad

Kopplingen till en långsiktig återuppbyggnad är viktig under hela insatsen. Ledaren ska hela tiden ha detta i bakhuvudet och söka möjligheter till något som bidrar till långsiktigheten även om uppdraget primärt är inriktat på det akuta skeendet. Man kan till exempel vid avvecklingen av en räddningsinsats i samband med en jordbävning överväga möjligheterna att lämna kvar en del av utrustningen som kan komma till nytta i ett senare skede. I Turkiet hade flera brandstationer raserats av jordbävningarna och ingen utrustning fanns för att kunna upprätthålla den vardagliga räddningstjänstberedskapen. Här hade man före avfärd kunnat söka upp ansvarig myndighet och se om den svenska styrkans utrustning

bedömdes som funktionell och användbar och kanske lämnat kvar slangar, pump, hydraulverktyg, sjukvårdsutrustningen osv.

Det går också att föra över kunskaper genom att samverka med lokala organisationer parallellt med att vi bedriver insatsen. Den ideala bilden är att aldrig arbeta själv utan alltid tillsammans med den lokala aktören som vi bistår med vår specialistkompetens samtidigt som denne lär sig hantera våra redskap.

Samarbete med andra länders insatsstyrkor

Det avgörande för insatsresultatet är den totala hjälp som når fram till de hjälpsökande och inte den enskilda enhetens framgångar. Det största problemet att hantera är att tillgängliga resurser utnyttjas effektivt och att såväl duplicering som otillfredställda behov undviks. Det är av särskild vikt att den enskilda enhetens insats bidrar maximalt till samordning. På följande sidor kommer jag därför att fokusera på samverkan och koordinering gentemot andra resurser i området.

Organisation för samverkan

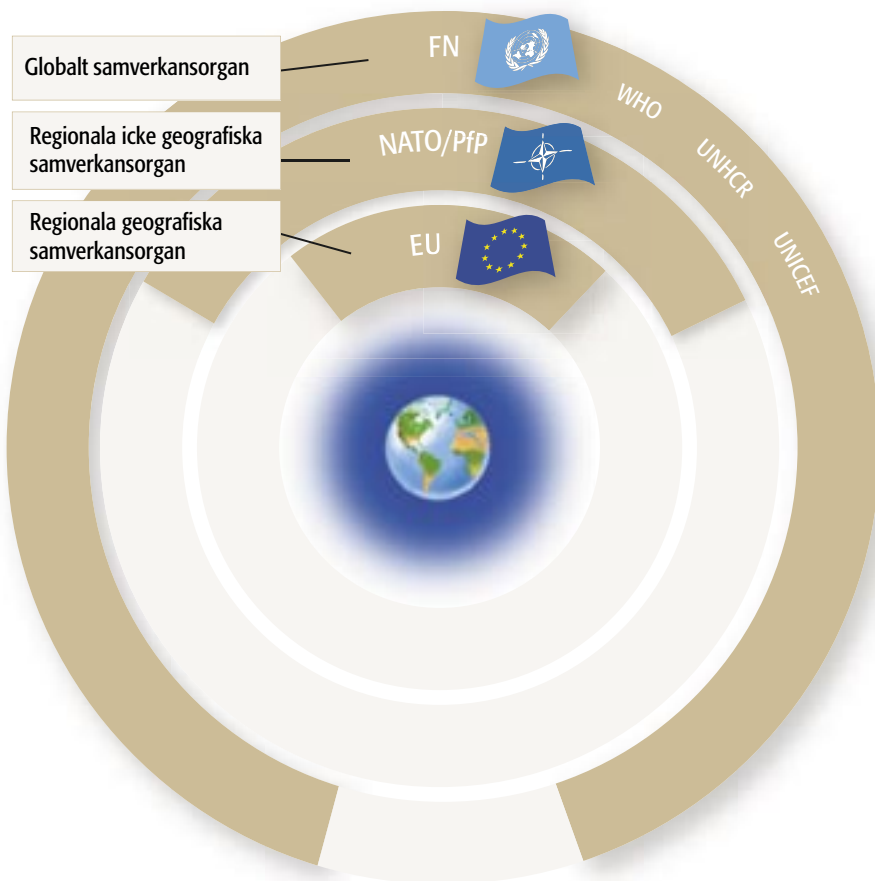
Som framkommit ovan kan man inte alltid förvänta sig någon information om det begärande landets tänkta/planerade organisation. Det är högst troligt att den planerande organisationen inte fungerar efter en katastrof. Det kan förutsättas att organisationen är direkt påverkad av händelsen eller att den nödvändiga infrastrukturen störs. Det är nästan alltid så att organisationen kommer att vara oklar och det måste vi ha handlingsberedskap för.

Vi har att ta hänsyn till det drabbade landets organisation på samtliga nivåer. Den totala hjälpinsatsen är avhängig det drabbade landets förmåga att överblicka och styra arbetet. Vi är också beroende av de internationella aktörer som deltar och deras förmåga och vilja att samarbeta. Eftersom det finns 190 statsstater finns inte några förutsättningar för att sätta sig in i varje lands organisation. Även om man på förhand har viss kunskap om det drabbade landets förhållanden kan man aldrig vara säker på att den planerade organisationen eller de tänkta strukturerna gäller vid den aktuella händelsen. Dessutom är det inte förutbestämt vilka internationella organ som kommer att delta i en internationell insats.

Det finns flera olika huvudmän. Samverkan kan ske på ett antal olika nivåer och det är inte självklart att samverkansnivåerna står i logisk relation till varandra. Ibland pratar man med den ena, ibland med den andra. En internationell insats skiljer sig från svenska räddningstjänstinsatser där det i praktiken är så att de olika enheterna, räddningstjänst, polis och sjukvård samverkar. Utomlands är bilden inte lika tydlig. Vi kan inte heller identifiera de olika aktörerna och det ställer naturligtvis särskilda krav på oss när vi samverkar.

Mandat

Det är de legala grunderna som styr vår verksamhet. En viktig del i dessa är det *mandat* vi har för vårt uppdrag. Mandat betyder just uppdrag att för någons räkning utföra vissa åtgärder. Det drabbade landet begär hjälp, kanske via



Figur 2. Regionala system för internationell samverkan behöver vara anpassade mot det globala system som är vedertaget inom FN för att det gemensamma arbetet ska kunna vara effektivt.

OCHA⁷ som i sin tur har kontakt med medlemsstaterna. Det är den svenska regeringen som beslutar att skicka en insatsgrupp under förutsättning att Sida, någon annan organisation eller det drabbade landet, kan finansiera uppdraget. Slutligen får Räddningsverket uppdraget och insatsen är ett faktum.

Det finns flera möjligheter att hantera hjälpbehovet. Mellan grannländer är det vanligt att hjälpen skickas bilateralt direkt. Det nordiska ramavtalet för räddningstjänst utnyttjas någon gång i veckan. Vanligast är dock att en begäran går till FN⁸ och OCHA. OCHA kan sägas fungera som en SOS-central. I teorin dist-

7. OCHA (United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs): <http://ochaonline.un.org>.
FNs kontor för samordning av humanitära frågor.

8. FN (Förenta Nationerna): <http://www.un.org>

ribuerar OCHA den inkomna begäran till alla sina medlemsstater. Men OCHA vet också vilka resurser som finns tillgängliga, vilka länder som är möjliga bidragsgivare till stora insatser. En del länder bidrar endast ekonomiskt, en del har listat olika resurser, materiella eller personella som kan nyttjas vid specifik begäran om räddningshjälp. OCHA skickar begäran till respektive lands officiella mottagare. I Sverige går begäran till UD⁹, i flera andra länder till den permanenta beskickningen i Geneve, där också OCHA har sitt säte. I vissa fall kan begäran om hjälp gå via något annat internationellt nätverk som EU¹⁰, NATO¹¹ etc. som i sin tur skickar begäran vidare till sina respektive medlemsländer.

Problemet med att få till en begäran är att det tar tid. Stora händelser påverkar infrastrukturen och sambandssystem vilket leder till minskade kommunikationsmöjligheter. Det är svårt att skaffa sig överblick över situationen. Det finns ett inbyggt motstånd inom oss alla att begära hjälp på lösa grunder. Här fungerar staterna liksom människor och de vill veta vad som gäller innan de ber om hjälp. Behovet måste finnas och det måste vara stort. Dessutom är planeringen för hjälpbegäran (vem som fattar beslutet och på vilka grunder det ska fattas) bristfällig i de flesta länder. I Sverige finns en paragraf i lagen om skydd mot olyckor som säger att regeringen eller den myndighet som regeringen utsett har rätt att begära hjälp utanför Norden om det skulle behövas. Mer direktiv än så finns inte. Kontrasten är med andra ord stor gentemot de mindre omfattande olyckor där regelverket är utförligt och tydligt.

Vi kan inte heller förvänta oss någon detaljriktighet i en begäran om internationell hjälp av ett land som drabbats av en katastrof. Naturligtvis är de uppgifter som kan lämnas vaga. Man vet sällan exakt vad för hjälp man vill ha. Det medför att en begäran om internationell hjälp är väldigt öppen och oprecis. Trots detta är det en av grundstenarna för den insatta räddningsstyrkans mandat.

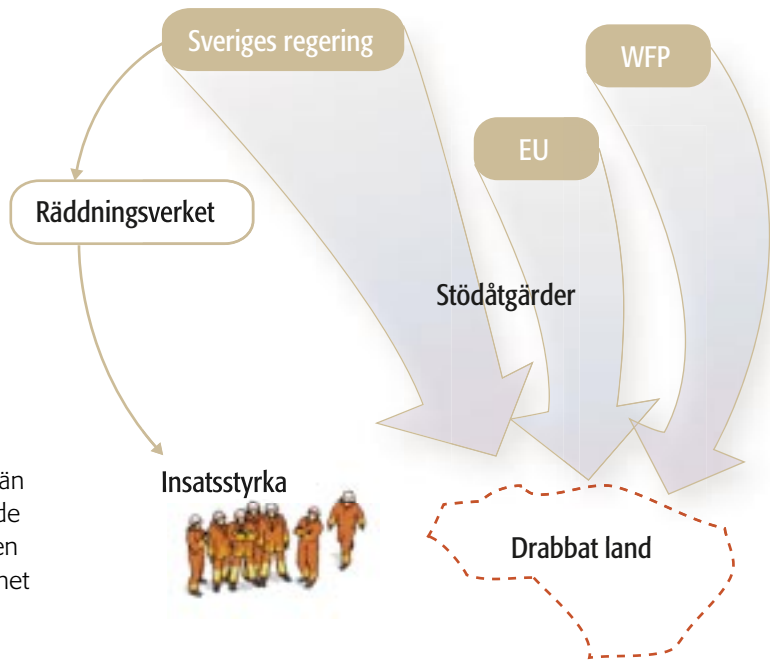
Svenska regeringen fattar beslut att Räddningsverket ska genomföra en internationell räddningsinsats. Regeringen beslutar vem man ska ge hjälpen, landet eller en annan organisation, när man ska göra det, tidsramarna i stort och hur många som ska bege sig iväg. Normalt har regeringen inga pengar avsatta till detta och beslutet gäller då under förutsättning att det finns finansiering. Vanligast är att Sida är finansiär. För ett beslut om finansiering krävs en projektplan som beskriver insatsens omfattning och mål. En sådan plan kan vara muntlig i inledningsskedet. Sida som har kontakter med de olika länderna kan bedöma lämplighet och svårigheter etc. och kan fatta beslut om att bidra med finansiering. Finansieringsbeslutet är således den andra grunden till räddningsstyrkans mandat.

Den tredje grunden till vårt mandat då vi deltar i en internationell räddningsinsats rör interna regler, avtal och riktlinjer, anställningsavtal med personal, praxis och rutiner för hur vi bedriver insatser utvecklade ur befintlig praxis och erfarenhet.

9. UD (Utrikesdepartementet): <http://www.ud.se>

10. EU (Europeiska Unionen): <http://www.eu.int>

11. NATO (North Atlantic Treaty Organisation): <http://www.nato.int>



Figur 3. Att verka under flera huvudmän kan vara begränsande för insatsstyrkan, men ger samtidigt möjlighet att påverka insatsen som helhet.

Mångfald av mandat

I Danmark är gången ungefär densamma som i Sverige. Det är samma förfrågan och de danska myndigheterna har ungefär samma rutiner, finansieringssätt och anställningsavtal som vi. Ändå är naturligtvis det danska mandatet ett annat än vårt. Samma sak gäller England och Frankrike osv. Trots samma förfrågan och likartade organisatoriska former blir mandatet olika för olika organisationer. Traditioner och responssystem skiljer sig åt. Hur kan det då se ut i Turkiet när deras NGO AKUT¹² svarar? Förfrågan är fortfarande densamma, men här har vi ingen stat som svarar utan en frivillig hjälporganisation (jfr. Läkare utan gränser). Det är inte fråga om ett regeringsbeslut, utan svaret beror på den speciella organisationens statuter. AKUTs ledning beslutar beroende på vilka finansieringsformer de har för att genomföra insatsen. Det finns således mängder av olika regelverk och stadgar som ligger till grund för verksamheten och ger en mångfald av mandat som skiljer sig ifråga om insatsens genomförande, bakgrund till varför man gör den osv.

Beroende på detta ser också *befälsrätten* (chain of command) olika ut. Varje organisation har sin egen *chain of command*. Vem som har rätt att bestämma över vem varierar med varje land och organisation. Den svenske insatschefen svarar mot Räddningsverkets generaldirektör, som svarar mot svenska regeringen. I regeringsuppdraget framgår att vi ska hjälpa ett land eller stödja en organisation. Det finns således en viss styrning och begränsning i vad vi kan

12. AKUT (Turkiskt frivillig räddningsorganisation, aktiv såväl nationellt som internationellt): <http://www.akut.org.tr/modules.php?name=AKUT&op=viewarticle&artid=14>

hitta på. Landet som har bett om hjälp kan inte beordra, men väl uppmana till, förbjuda eller begränsa oss. Så här ser det ut för varje organisation. Här ska alltså konstateras att en multilateral, multiorganisationell insats inte är en hierarkisk ledningsstruktur utan en mängd organisationer med separata ledningsstrukturer som gemensamt eller parallellt med varandra ska vidta åtgärder för att lindra konsekvenserna av en händelse. Ska samordning kunna ske av dessa enheter är det ett måste att organisationerna på plats samverkar.

Delat huvudmannskap

Som ett resultat av det komplexa mandatet (ur insatsstyrkans perspektiv) finns det ett delat huvudmannskap för insatsen. Det innebär att vi som enhet alltid måste ge erforderlig återrapportering till de olika huvudmännen, det drabbade landet, Räddningsverket, svenska regeringen och OCHA.

Nätverksstrukturer

Ovan har framkommit att det normalt är en mängd olika aktörer inblandade i en internationell räddnings-/hjälpinsats. De internationella aktörerna har dessutom ofta olika mandat, vilket medför att det inte är fråga om *en* chain of command. Respektive styrka/enhet har sina egna lydnadsförhållanden gentemot de andra aktörerna. Beroende på hur vår enhets mandat är utformat kan det handla om att stödja det drabbade landet i insatserna för att lindra nödlidandet, eller att stödja någon annan aktör, t.ex. ett FN-organs verksamhet. Är mandatet utformat så att vi ska hjälpa det andra landets räddningstjänst är det det vi ska göra. Oavsett vilket är vårt direkta lydnadsförhållande gentemot svenska regeringen.

Delaktigheten bygger på att de olika grupperna strävar efter att dela informationen så långt som möjligt, vilket inte alltid är en självklarhet för alla aktörer.

Ansvar för koordineringen av verksamheten är ett delat ansvar mellan i första hand det drabbade landets ansvariga myndighet, oss själva som deltagande resurs, och övriga aktörer som deltar. Dessutom har FN mandat/skyldighet att stödja koordineringen om det drabbade landet så önskar.

Då regionala, eller andra multilaterala, sammanslutningar (t.ex. EU, NATO) utformar gemensamma mekanismer för internationell koordinering är det ett måste att dessa mekanismer anpassas mot det globala systemet för att möjliggöra en övergripande samordning.

För att koordinering ska vara möjlig krävs en så långt möjligt samstämmig lägesbild och en gemensam förståelse för prioriteringar, hot, händelseutveckling och händelsens dynamik. Därför är det nödvändigt att skapa ett fungerande informationsutbyte mellan aktörerna och särskilt gentemot den lokalt ansvariga ledningen (som kanske inte alltid existerar). För att koordinering ska vara möjlig krävs att man tar gemensamt ansvar och aktivt verkar för att det blir en beslutsprocess – en övergripande beslutsfunktion som kan accepteras av alla, eller åtminstone av de flesta. Det hjälper inte hur stark den lokala myndigheten än är, eller hur villig man är att samverka om man inte aktivt driver fram detta. Flertalet av aktörerna måste känna sig tillfreds med besluten, annars blir det inget resultat

av koordineringen. Många internationella aktörer har erfarenhet från liknande insatser, till skillnad från de lokala aktörerna som vanligtvis för första gången är en del av en internationell insats. Beslutsprocessen måste vara transparent och göras på behovsrelaterade grunder. Kunskap om betydelsen av koordination är viktig.

Ett tydligt exempel på detta ger en jämförelse mellan de bägge insatserna, i augusti respektive november 1999, efter jordbävningarna i Turkiet. De lokala och nationella aktörernas agerande för att hantera de internationella resurser som kom till hjälp vid respektive händelse hade en avgörande betydelse för ett effektivt resursutnyttjande. Många lärdomar gjordes efter den omfattande insatsen efter jordbävningen den 17 augusti. När ytterligare en kraftig jordbävning inträffade mindre än tre månader senare, hade varken turkiska myndigheter, inhemska organisationer eller de internationella räddningsstyrkorna hunnit implementera dessa lärdomar. Trots detta visade sig de nyvunna kunskaperna bland flertalet aktörer, bidra till effektivare koordinering och nyttjande av de internationella resurserna. Flera faktorer bidrog men en avgörande orsak var de turkiska myndigheternas förståelse för vikten av att upprätta en övergripande operativ ledning liksom för nödvändigheten av att omedelbart etablera en direkt samverkan med FN:s UNDAC-team. En annan viktig förändring var att de flesta internationella teamen avdelade personal för samverkan med såväl turkiska myndigheter som med andra internationella team.

Nomenklatur

Också den skickligaste av tolkar kan ha problem med yrkesbegrepp, verksamhetsrelaterade begrepp och nomenklatur. Många kulturer saknar ord för vad som för oss är självklara begrepp. Dessutom kan det finnas flera helt olika definitioner. En ”*rescue leader*” har tämligen lika befattning i Sverige och Estland, men i England och USA är det lämpligaste uttrycket ”*on scene commander*” eller kanske ”*commanding officer*”. Begreppet *teamleader* är vedertaget i den internationella hjälpverksamheten som ”högsta chefen för en hjälpstyrka”, men i England leder en *teamleader* bara en liten grupp, där ett *team* är definitionen på den minsta funktionella enheten i en *task force*.

Kommunikation är svårt och det är viktigt att kontrollera att det budskap man vill förmedla når fram till mottagaren. Det kan vara mycket angeläget och viktigt att tillsammans med andra enheter och aktörer, som man vill samverka med varaktigt, lägga ner tid och energi på att komma fram till vad man ska kalla olika saker för att underlätta vidare kommunikation. Detta gäller framför allt fack- och verksamhetsrelaterade uttryck för yrkespositioner, utrustning, enhetsbeteckningar, geografiska punkter osv. Till exempel *brytpunkt* och *återsamlingsplats* är i sitt sammanhang inte bara vilka ord som helst, utan viktiga begrepp i samband med en insats. Kommer man överens om en gemensam brytpunkt gäller det att också veta att samtalspartnern är införstådd med vilken brytpunkt vi menar osv.

Alldeles för ofta finns emellertid en övertro på att skapa ensad nomenklatur generellt sett. Det finns många som ivrar för gemensamma allmänt accepterade

definitioner. I det enskilda fallet är det, enligt min mening, värt att lägga sig vinn om att man förstår, men man ska inte förvänta sig att en generell nomenklaturlista ska göra underverk. En sådan lösning sammanfaller inte med den aktuella situationen i det för mig främmande landet. Bättre är, enligt min mening, att vara medveten om att olika språk, kulturer och traditioner finns sida vid sida och att det gäller att beakta och förstå att skillnader finns, också i respektive nations nomenklatur. Det går att göra tillfälliga överenskommelser och ge orden en speciell innebörd som fungerar i den speciella situationen, dvs. att vara överens om ordets/begreppets innebörd här och nu.

Ledningskulturer

Precis som med kultur i allmänhet så finns det stora variationer i ledningskulturer i olika länder och i olika länders olika organisationer. Skillnaderna visar sig i svaren på frågor som Vem får yttra sig? Hur får man yttra sig? Hur kommunicerar man? Och hur får man ta del av information? Vem vet? Hur överens man än är om vad som ska göras så kan det ibland på grund av oförmågan att kommunicera mellan olika kulturer/ledningskulturer, vara hart när omöjligt att genomföra något tillsammans.

Tidigare har framkommit att man inom gruppen, på främmande mark, så långt möjligt ska bibehålla den ledningskultur som man normalt använder hemma och att formen för ledning, vad gäller samverkan eller integrering, alltid måste anpassas utåt. Det betyder att vi i gruppen gör så som vi brukar hemma, men att vi agerar utåt på det sätt som situationen kräver. Det gäller lika mycket för chefen som för de övriga gruppdeltagarna. Vid extern kommunikation och samarbete måste vi till exempel veta och anpassa oss till vad de andra grupperna och deras chefer förväntar sig.

Det brukar hävdas att en grundläggande förutsättning för att lyckas med samverkan är att aldrig ljuga. Min erfarenhet är dock att det i vissa situationer kan vara nödvändigt att tänja litet på sanningen. Befinner vi oss t.ex. i ett land där man inte vill vidkännas någon annan medicinsk kompetens än läkartitel, kan det t.ex. enligt min mening vara tillåtet att låta vår medföljande sjuksköterska säga att hon är läkare när hon hämtar information från närliggande sjukhus. Och ibland kan det vara lämpligt att låta den som ska samråda med andra styrkor utge sig för att vara chef för vår styrka tills uppdraget är klart. Men användandet av denna typ av ”modifierad sanning” måste naturligtvis alltid hanteras med största möjliga varsamhet.

Teknik – Ledningsstöd

Liksom vid alla insatser är det önsvärt att nyttja den *bakre ledningen* för allt stabsarbete som nödvändigtvis inte behöver ske på plats. En förutsättning för detta är att det finns en väl fungerande kommunikationsplattform och det finns några frågeställningar, vad gäller teknikstöd, som särskilt bör beaktas vid internationella insatser:

- Språkval är inte bara en fråga om vilket språk man väljer att kommunicera på, utan det påverkar även utformningen och val av teknikstöd. Som några

konkreta exempel kan nämnas språkval för operativsystem och tangentbordslayout för datorer, märkning och användarinstruktioner för teknisk utrustning samt utmärkning av befattningshavare.

- Långdistanskommunikation som möjliggör såväl tal- som datakommunikation även om de normala systemen (fast telefoni och mobiltelefoni) ej är i funktion.
- Förmåga att etablera säker kommunikation inom insatsområdet då permanent basnät saknas.
- Utformning av utrustningen för att klara olika insatsmiljöer då klimat och andra fysiska faktorer kan skilja sig avsevärt från de förhållanden som vi har i Norden.
- Förberedelser för att kunna söka tillstånd för frekvensanvändning samt förmåga att i fält anpassa programmeringen av utrustningen.

Förtroendeskapande ledarskap

På hemmaplan är de flesta räddningstjänstsituationer lagmässigt reglerade. Vi vet vem som är ansvarig och vilka resurser som kan användas för att hantera olika händelser. Genom lagmässig reglering vet de olika myndighetsrepresentanterna att de är skyldiga att medverka med kompetens och resurser. Vi har i stort sett alltid också kunskap om och tidigare relationer med de olika aktörerna och vet i stort vad var och en kan bidra med. Så fungerar det inte utomlands. Här får vi i stället stå oss fram för att komma till tals med den som organiserar. Normalt är vi en totalt okänd organisation i dennes ögon. Här gäller det att kunna läsa av vilket hjälpbehov som finns, inse vad den egna gruppen skulle kunna bidra med relativt övriga enheter och att ”sälja in” detta på ett situationsanpassat sätt.

När en insats inte är reglerad så det framgår vilka aktörerna är, så möts ständigt nya aktörer i nya situationer. Ett problem är att man är en okänd resurs för samverksansparten och för den som leder insatsen i stort. Man måste således marknadsföra sin egen resurs för att få acceptans och bli använd på lämpligt sätt. Ett sätt är att använda det jag skulle vilja kalla *förtroendeskapande ledarskap*. Syftet ska vara att samverksansparten eller den som har den övergripande ledningen ska kunna göra mesta möjliga nytta för de hjälpbehövande. Det gäller att vara både auktoritär och pådrivande för att bli uppmärksammas så att det gruppen har att erbjuda kan komma till användning. Samtidigt måste man vara ödmjuk för att bli accepterad av andra organisationer och andra organisationers ledning. Ogrundat marknadsföringsnonsens eller titelsjuka leder inte till ökat förtroende i en operativ situation. Det gäller med andra ord att gå balansgång mellan framåtanda, vilja och ödmjukhet i möten med stressade organisationer och okända medaktörer som är överhopade med uppgifter och inte har tid att spilla tid på sådant som verkar ointressant för tillfället. Att skapa förtroende tar vanligtvis lång tid. Här måste man vinna de andras förtroende utan att hinna bevisa att man förtjänar det.

Det gäller att inhämta kunskap om vad som är specifikt, här och just nu, och snabbt ställa detta i relation till vad kan vi svara upp mot. Att se problemet,

tänka, analysera och tydliggöra för de andra att just det här kan vi åstadkomma här och nu. På så sätt kan gruppen komma att utnyttjas i positiv bemärkelse och på det mest adekvata sättet för att tillfredsställa hjälpbehovet. Det är just detta som är och ska vara syftet, inte att vi kommer och gör det vi tycker vi är bäst på. Det gäller att se till att man har nytta av den egna resursen i förhållande till samtliga resurser och kompetenser på platsen.

Förhandling som ledningsverktyg

Att utföra operativ räddningstjänst på hemmaplan bygger ofta på tydliga befogenheter och skyldigheter. Vid en normal insats har relationerna mellan de olika aktörerna ofta tydliggjorts på förhand. Därför är vi inte heller vana att förhandla inom kommunal räddningstjänst. Vid en internationell insats där oklarheterna är flera än de tydligt reglerade områdena, är emellertid förhandling en naturlig del av verksamheten från första till sista dagen. Man förhandlar helt enkelt om allt från transportresurser, gränspassager, placering av basläger till insatsområde osv. Det innebär att vi här måste vara förberedda på ett förhållningssätt som vi inte är vana vid hemifrån. Vi måste vara skickliga förhandlare, som inte blir upprörda, besvikna, arga eller ledsna, och veta och acceptera att förhandling är en del av vardagen i den nya situationen. Det är således viktigt att ha strategier till hands för detta, t.ex. att inte förhandla själv i egenskap av högsta rang i första vändan, utan hellre skicka fram en ”chefsförhandlare”, som eventuellt kan bytas ut om förhandlingarna strandar eller dras för långt. På så sätt går det att få en extra chans att rädda sig ur en önskad situation.

Behovsstyrd, proaktiv och initiativkraftig ledning

Att kunna ta initiativ till åtgärder utanför givet uppdrag utifrån den hjälpsökandes behov är i detta sammanhang en viktig förmåga. Också här handlar det om ett förhållningssätt som låter oss se uppenbara behov av åtgärder utifrån den hjälpsökandes perspektiv och också få dessa åtgärder till stånd. Förhållningssättet kan kallas proaktiv ledning eller behovsstyrd initiativkraftig ledning. Det går ut på att initiera de önskvärda åtgärderna oavsett om de ligger inom det uppdrag man har, vare sig man själv har resurserna eller inte. Det handlar således om att alltid ha den hjälpbehövandes behov för ögonen, oavsett vilka resurser man själv besitter eller det givna uppdragets begränsningar. Det viktiga är att ha ett förhållningssätt som medför att du och den styrka du leder är beredd att ta initiativ som leder till att de hjälpbehövandes behov tillfredsställs i så stor utsträckning som möjligt.

Jag menar att det är just detta som är kärnan i verksamheten i samband med internationella insatser och också vid extraordinära händelsetyper som inte är fullständigt reglerade i Sverige. (Jfr. Staffan Harboms fallstudier i artikeln *Ledning vid olika samhällseliga kristillstånd*). Vid sådana tillfällen behöver man tillskapa en acceptabel grundinformation för de drabbade invånarna om vilka speciella arrangemang de skulle kunna vidta på egen hand. Sådant finns inte med i någon lagstiftning och därför blir det viktigt med åtgärdsinitiativ och att någon vågar ta ansvar.

Analys av presumtiva samarbetspartners

Det gäller att alltid göra en översiktlig analys av de organisationer man har för avsikt att arbeta tillsammans med och fundera över för- och nackdelar med ett eventuellt samarbete. Det kan röra sig om organisationer som redan är etablerade i, och känner området, t.ex. en lokal NGO. Det är vanligt att det finns organisationer på plats som ägnar sig åt skolverksamhet, hälsovård eller något annat i långsiktigt syfte. De har ofta goda relationer med omgivningen som de känner väl till resurser, traditioner och annat, men de är sällan förberedda för den plötsligt uppkomna akuta situationen. För dem innebär ett samarbete med en räddningsorganisation att de också blir aktörer i katastrofsituationen. Det uppskattas och uppfattas av omgivningen samtidigt som en sådan organisation kan underlätta genomförandet av vår uppgift.

Ibland kommer två för varandra främmande organisationer till ett område och kan ha mycket att vinna i effektivitet om de samverkar. Då gäller naturligtvis att ta ställning till vad man skulle kunna uppnå tillsammans, men också att ta reda på om det finns några dolda motiv hos den andra parten.

Inför eventuell samverkan bör man framförallt fundera på frågor som:

1. Vad vinner insatsen på samverkan? Skulle eventuell samverkan kunna resultera i något bra för den hjälpsökande? Hur påverkas insatsens effektivitet av samverkan/icke samverkan?
2. Vilka risker eller hot kan finnas vid samverkan mellan vår organisation och den andra parten? En för oss okänd organisation *kan* vara part i en konflikt eller ha ett eget särintresse som inte rymmer med vårt mandat, eller vår ansats. Samarbetet med en sådan organisation skulle kunna innebära en rejäl risk mot vår personal eller äventyra vår möjlighet att genomföra vårt arbete.
3. För att kunna erbjuda och etablera samverkan måste vi också veta vad samarbetspartnern skulle ha att vinna på samverkan med vår organisation.

Överväger vinsterna de risker och hot som finns ska vi försöka etablera samverkan och försöka sälja in vår idé.

Anställning av personal på platsen och upphandling i fält

Vid de flesta insatser är vi i behov av att anställa eller kontraktera lokal arbetskraft såsom guider, tolkar, chaufförer, vakter etc. Vanligtvis går det inte att utan vidare applicera internationell praxis eller svenska regler. Många frågor måste övervägas i varje situation, t.ex: Vilka villkor finns för att anställa personal? Hur anställer jag? Krockar svenska regler med lokala? Arbetsmiljöansvar? Detsamma gäller vid upphandling av varor eller underentreprenörer. Utöver egen utbildning och förberedelse krävs god uppbackning från stödfunktioner i vår hemorganisation.

Behovskonflikter

I samband med en större händelse, och definitivt vid katastrofer av den omfattning då internationell hjälp förekommer, är det uppenbart att det uppstår

Helhetsperspektivet är viktigast

I Goma dog 7000 människor per dygn i flyktinglägren samtidigt som vi fick i uppgift att tillsammans med ett amerikanskt ingenjörskörband bygga ett nytt organiserat flyktingläger. Flyktingarna fanns i tre olika spontant upprättade flyktingläger som helt saknade faciliteter för hygien, vatten, mat och sjukvård. Det var inte någon lätt uppgift att upprätthålla motivation för att staka ut vägar, bidra till uppbyggnad av infrastruktur, distributionsledningar, ytor för sjukhus och matdistribution och bygga latriner i det öde lavalandskapet, samtidigt som människor dog av törst och undernäring alldeles bredvid. Var och en ville naturligtvis arbeta där det kändes allra mest angeläget. Först efter fem veckor när de första tiotusentals människorna kunde flytta in på det nya fungerande området kändes det bättre.

behovskonflikter mellan den enskildes behov och det drabbade samhällets behov. Det handlar vanligtvis om prioriteringar. När det totala hjälpbehovet vida överstiger den aktuella resurstillgången i området kan en enskild drabbad kanske inte få den hjälp som upplevs som nödvändig. Vi konfronteras ständigt med problemet att å samhällets vägnar informera om sådant som inte är gott för den enskilde, t.ex. att ingen kan få fullvärdig hjälp. Som språkrör för den lokala myndigheten agerar vi ofta budbärare till människor som inte talar vårt språk och inte vet vem vi är. Den enskilde vill kanske att vi gång på gång ska genom-söka de rasmassor där hans eller hennes släktingar tros befinna sig, medan det totalt sett är angelägnare att söka i andra områden där sökinsatser ännu inte genomförts. Man måste fastslå en ambitionsnivå för delaktiviteterna utifrån samhällets och den totala hjälpinsatsens perspektiv och arbeta utifrån detta. Grundläggande är också att alltid se till att vara ackompanjerad av en representant för den lokalt ansvariga myndigheten som kan ta ställning och spela en aktiv roll i detta informationsarbete.

Ledning av egna enheter

Artikeln har hittills fokuserat medverkan i ledning av helheten. I följande avsnitt läggs fokus på ledning av den egna enheten och de särskilda faktorer som behöver uppmärksammas och hanteras i samband med en internationell insats. Utgångspunkten är fortfarande att utgå från de rutiner och sätt att agera som vi kan ta med oss hemifrån.

Tydliggöra syfte

I en omfattande insats där många länder är inblandade är det av yttersta vikt att klargöra för samtlig personal i den egna enheten vilken styrkans uppgift är och klargöra delaktigheten i helhetsinsatsen. *Det är viktigt att man förstår den egna styrkans roll, särskilt för att skapa motivation för uppgiften.* Ledaren måste veta hur viktigt detta är och ha sakkunskapen om varför gruppen ska utföra den arbetsuppgift den fått och kunna motivera gruppen till detta arbete.

Problemet som tangeras ovan är hur svårt det är att förstå en deluppgift när man inte känner sin plats i helheten. Är vi hemma och åker ut med en enhet som förstärkning till angränsande kommun och kanske sätts in i en rökdykaruppgift att hålla en begränsningsvägg i en del av en större byggnad, vet vi att vi är en del av en större helhet. Även om styrkan har fått en minimal orientering om insatsen i stort, så kan den utifrån sina tidigare kunskaper förstå detta. I exemplet ovan, från Goma, saknades sådana tidigare erfarenheter av liknande arbetsuppgifter. I det dagliga jobbet har vi redan inblick i hur helhetsinsatsen normalt bedrivs och den enskilde kan förstå sin deluppgift utan ytterligare motivation och utan att helheten behöver påtalas ytterligare. Vid stora lågfrekventa insatser, och särskilt utomlands, är detta synnerligen viktigt.

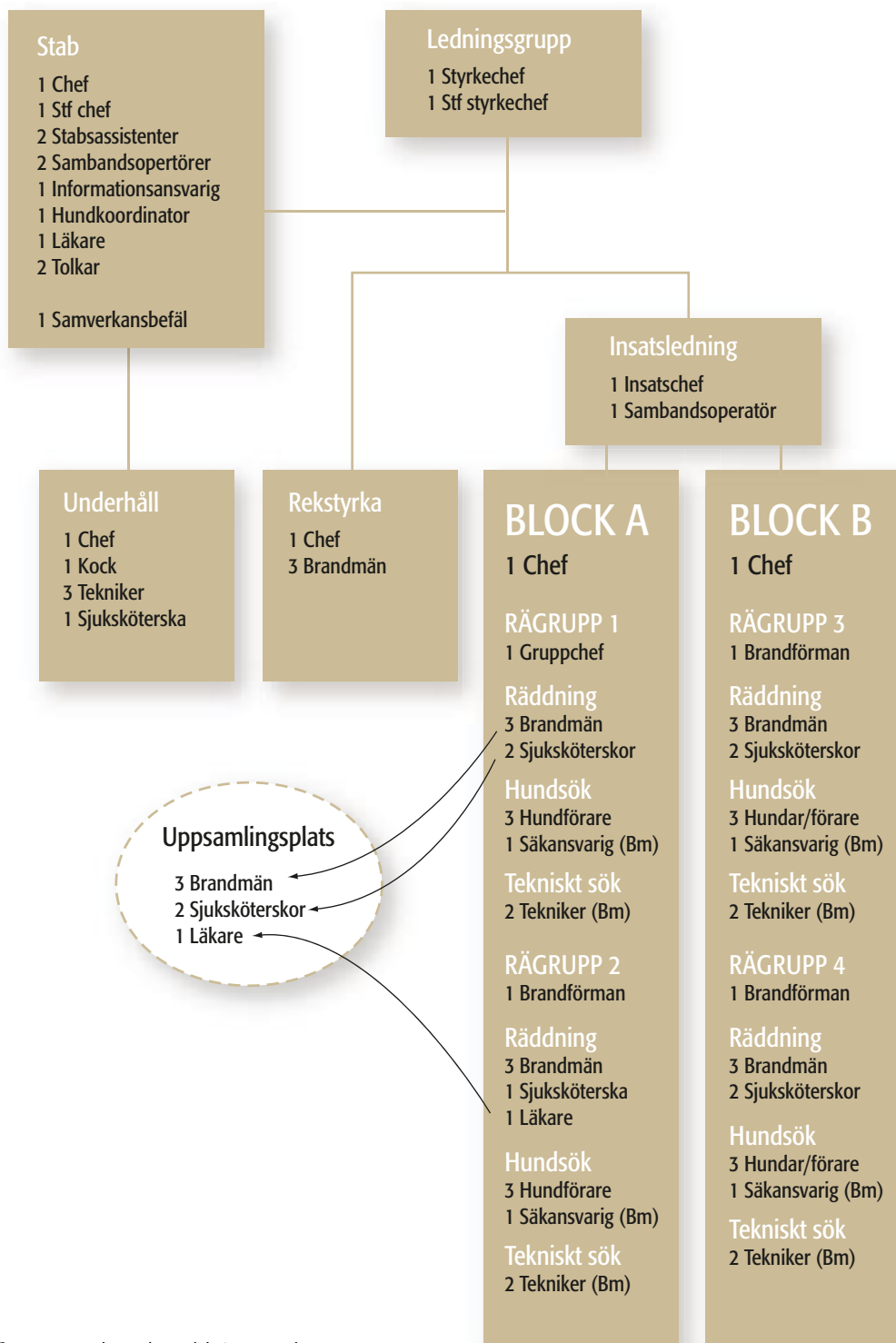
Säkerhet

Vid insatser på hemmaplan är säkerheten en självklarhet. Här räknar vi inte med hot som minor, överfall, sjukdomar, farliga djur, trafik etc. Sådant måste emellertid beaktas vid en internationell insats. Eftersom säkerheten tas för självklar hemma måste den som är chef utomlands uppmärksamma detta extra i samband med planeringsarbete och briefing. Detta är inte minst viktigt i samband med avveckling av insatsen när truppen är trött eller slappnar av samtidigt som de yttre hoten kan var lika stora som tidigare.

Uthållighet

Att hantera sin egen uthållighet är inte något vi handhar i normalläget hemma. Insatserna bygger normalt på att enheterna avlöser varandra/roteras för att skapa uthållighet. Vid internationella insatser kan förutsättas att ett resursmässigt underläge alltid föreligger. Så egen försörjning, hushållning och återhämtning av den begränsade resursen måste alltid beaktas. Detta gäller både materiel och människor, vilket innebär ett utökat ledningsansvar i jämförelse med en insats på hemmaplan. Chefen får inte ledigt från styrkan och styrkan inte från chefen. Styrkan måste med andra ord ledas även då den inte är aktiv. Då ett av problemen är att chefen aldrig blir avlöst, är det liksom vid en långvarig insats på hemmaplan av yttersta vikt att chefen vilar, vilket ställer stora krav på självdisciplin. Det är viktigt att komma ihåg att du aldrig är ensam i ledningen och att du kommer att utgöra en säkerhetsrisk för din personal om du fortsätter arbetet trots att du är uttröttad.

Utomlands måste styrkans personal hanteras även då den inte är aktiv i räddningsarbetet. Ansvar och planering, säkerhet och social omvårdnad, omfattar också den icke-aktiva tiden. Det gäller med andra ord att ständigt vara på plats

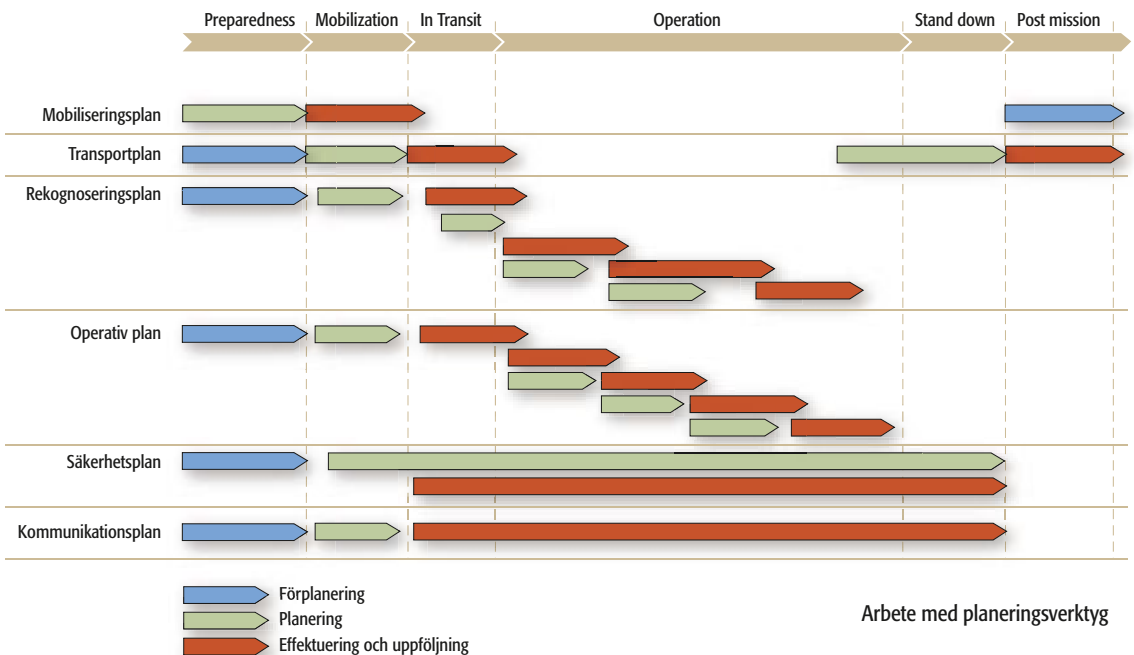


Figur 4. Sök- och räddningsstyrka. Organisation 2005–1.

för alla i ett påfrestande dygnet-runt-arbete. Detta ställer krav både på den organisatoriska strukturen och på ledaren själv att trygga sin egen uthållighet, och se till att få erforderlig egen vila och återhämtning. I figuren på sidan 302 visas ett exempel på organisation av sök- och räddningsstyrka där man organisatoriskt har säkerställt att de ledningsfunktioner som förväntas arbeta dygnet runt har en uthållighet genom att dessa positioner har en ställföreträdare, medan de delar av styrkan som har möjlighet till vila och återhämtning saknar ställföreträderskap.

Planeringsprocessen

Vid en internationell insats är planering av största vikt då kunskap om såväl insatsmiljö, skadeomfattning, hjälpbehov och andra aktörer är oklar. Dessutom är personalens erfarenhet från liknande insatser starkt begränsad. Planeringsarbetet är nödvändigt för att skapa en möjlighet till en gemensam grund för insatsens bedrivande vilket också kommer att bidra till en handlingsberedskap för omfall och improvisation.



Figur 5. Att under hela insatsen ständigt arbeta med planering är avgörande för effektivitet och säkerhet.

”Planer är värdelösa, planering är ovärderlig”

Fritt efter Dwight D. Eisenhower: In preparing for battle

I have always found that plans are useless, but planning is indispensable.

När de okända faktorerna är många kan en strukturerad planeringsprocess vara ett användbart hjälpmedel för att stödja ledningsarbetet. Den samlade erfarenheten inom INSARAG ger exempel på en väl beprövad struktur. Insatsen delas in i sex faser *Preparedness, Mobilization, In transit, Operation, Stand down, Demobilization* och *Post mission*.¹³ Till respektive fas kopplas sedan planeringsarbetet respektive effektueringen av planerna.

Kommunikation inom styrkan

Att kommunicera ett beslut, en plan eller någon annan fråga på ett sätt som leder till att ett flertal personer har en likartad uppfattning är alltid besvärligt i en insatssituation. Det är av största vikt att komma ihåg att information som inte är direkt relaterad till den närmast förestående uppgiften ofta inte noteras av mottagaren, då dennes koncentration i huvudsak är fokuserad mot uppgiften. För att säkerställa att budskapet når ut är det nödvändigt att vid briefingar och genomgångar, och helst vid upprepade tillfällen, särskilt betona sådan av mottagaren ”icke-prioriterad information”. Det är dessutom ett måste att delge sådan vital information (evakueringsplaner, MEDEVAC-planer¹⁴, säkerhetsplaner etc.) även i skriftlig form.

MEDEVAC och evakuering

Vid inhemska insatser kan alltid förutsättas att det finns en organisation som handhar såväl det medicinska omhändertagandet som eventuell avtransport av egen skadad personal. Vid en internationell insats är det däremot av största vikt att vinnlägga sig om att det finns en faktisk, realiserbar plan för hur medicinskt omhändertagande och evakuering av egen personal ska genomföras. Ett exempel då nyttan av en sådan planering räddade ett stort antal liv var vid bombdådet mot FN:s kontor i Bagdad, Irak 2003.

I de flesta fall är det även nödvändigt att upprätta en plan för evakuering beroende på andra orsaker såsom hotsituationer eller utsläpp av farliga ämnen etc.

Transporter

Särskild planering av transporter sker ytterst sällan i samband med insatser på hemmaplan, då detta ofta är reglerat genom förutbestämda utryckningsvägar, fordonståg och andra rutiner. Dessutom utgörs denna kunskap till stor del av så kallad ”tyst kunskap” som ofta tillägnats genom erfarenhet och övning. Detta måste dock alltid beaktas vid en internationell insats då transporter i sig utgör ett riskmoment. Dessutom krävs god planering för att undvika att förlora tid i

13. Motsvarande begrepp saknas i svenskan.

14. MEDEVAC = Medical evacuation ; hantering/transport av egen skadad personal.

samband med förflyttningarna. Inför förflyttningar är det särskilt viktigt att beakta hur kommunikation, säkerhet, medicinskt omhändertagande och eventuell gränspassage ska hanteras.

Etiska frågeställningar

Som ledare måste jag förbereda mig själv på att hantera etiska frågeställningar, konflikter som uppstår i förhållande till styrkans uppförandekod, eller andra konflikter relaterade till etikfrågor. Vi ska alltid uppträda korrekt i relation till kulturellt, traditionellt och religiöst betingade spörsmål. Vissa saker är enkla att lära, t.ex. att ha täckande klädsel, bära långärmad skjorta och se till att ha sin tröja på. Det är nyanserna som är svåra att fånga. Uppförandekoden säger att du inte får bedriva affärsverksamhet, men var går gränsen mellan att skaffa nödvändiga förnödenheter och vara geschäftig? Etik kan också gälla hur du använder din kamera. Är det lämpligt att fotografera människor i en rasmassa? Felaktig kameraanvändning kan leda till konflikter inom teamet.

Det är lätt att tangera gränserna. Vad händer om någon kliver över dem? Bryter man mot uppförandekoden anses man ha brutit mot anställningsavtalet. Man får avbryta tjänsten och åka hem. Det är lätt att skriva, men svårt att bedöma och hantera i en insatssituation. Var och en kommer att ha sin egen tolkning till dess man diskuterar frågan inom gruppen. Att skicka hem någon kan vara förödande för styrkans inre liv.

Hemma är det annorlunda, där finns ofta en handlingsplan och stöd för att hanterat dessa frågor. Utomlands är det inte lika enkelt att omedelbart gå från ord till handling. Det måste man vara förberedd på.

Ledning då organisationen befinner sig i kris

Det gäller att vara förberedd på att också det oförutsedda inträffar, t.ex. dödsfall eller svår skada på egen personal eller andra exceptionella händelser. Det kan även röra sig om direkta hot eller allvarliga interna konflikter som eskalerar så att den egna organisationen kommer i kris. Kanske på grund av något så enkelt som att man misslyckats med sin planering så att försörjning och förnödenheter inte kommer fram. Många faktorer inverkar. Det kan också vara så att man hamnar i inaktivitet av en eller annan anledning, t.ex. om man inte kan komma över en gränspassage, vilket kan leda till frustration i gruppen.

Hemma är vi bättre förberedda. Där finns kamratstödjare, debriefingutbildad personal, planering osv. Den normalt initiala åtgärden blir att frigöra den berörda enheten. Detta är inte så lätt utomlands där vi oftast redan är understarka vad det gäller resurser och möjligheterna att ta sig ut ur skadeområdet kan vara begränsade. Vi skulle naturligtvis kunna upphöra med verksamheten för att ta hand om oss själva, men det är ju inte därför vi är på plats. För att bibehålla trovärdigheten såväl externt som internt måste man ha en planering för att hantera situationen utan att helt och hållet avsluta verksamheten. Även om styrkan inte är aktiv med räddningsarbete är ledaren tvungen att fortsätta att utöva ledning och om verksamheten avbryts har insatschefen fortfarande sitt arbete kvar med att leda gruppen.

Framtidsperspektiv

Mot bakgrund av den snabba globaliseringen och dagens snabba informationsflöde torde antalet internationella insatser snarare öka i antal än minska i framtiden. Olyckshändelserna har alltid funnits där, men tidigare fick vi reda på dem långt efter det att de hade inträffat och hade således inte någon möjlighet att bistå med akuta hjälpinsatser. Nu får vi reda på dem genast och kan ta oss dit snabbt. Det innebär att vi kan göra mera nu än tidigare.

Sedan 1980-talet har internationella hjälp- och räddningsinsatser varit mer eller mindre regelbundet återkommande. Inom många sektorer saknas dock fortfarande en formell reglering av dessa insatser, vilket kan jämföras med de internationella fredsbevarande insatserna som ända sedan 1945 har haft en bättre legal grund att stå på. Då fastställdes procedurer för upprättande av mandat för fredsbringande och fredsbevarande insatser i den konstitutionella grunden för FN. Inom det humanitära området pågår det för närvarande en genomlysning av de internationella lagar och regler som kan komma att påverka genomförandet av kommande humanitära insatser. Avsikten är att i förlängningen verka för instiftande av grundläggande reglering. För närvarande (2005) genomförs en omfattande kartläggning, under ledning av Internationella Röda Kors Federationen, avseende vilka luckor som finns och vad som behöver utvecklas och tillskapas för att ge möjligheter till en bättre legal grund för att genomföra humanitära insatser.

Ett utvecklingsarbete för att skapa *en* gemensam plattform för informationsutbyte (Global Disaster Alert System, GDAS) mellan de internationella aktörerna har påbörjats under 2004. Detta kommer att ge möjlighet till en mer samstämmig lägesbild vid framtida insatser.

En annan redan pågående utveckling är regionaliseringen. På många håll i världen får regionala samverkansorgan allt större betydelse för effektivt samutnyttjande av befintliga resurser inom många områden. Så även inom räddningstjänstområdet.

EU:s krishantering

Den regionala utveckling som i första hand påverkar oss svenskar är den som sker inom EU. Ett gemensamt krishanteringssystem är under utveckling. EU har börjat utveckla sin förmåga att samordna informationsutbyte vad gäller mer omfattande händelser inom regionen. En gemensam resursdatabas har tillskapats. Sedan ett år tillbaka har utbildningar och övningar bedrivits som ett led i att tillskapa gemensamma rutiner för samverkan som ett komplement till redan existerande mellanstatlig samverkan inom unionen. Detta kommer att öka vår möjlighet att nyttja utländska resurser vid räddningsinsatser i framtiden.

Det sker även en utveckling av hur EU ska kunna stödja det redan existerande internationella samordningssystemet (FN, IFRC¹⁵ etc.) vid insatser utanför Europeiska unionen. I detta utvecklingsarbete är det av största vikt att en harmonisering sker mot det redan existerande globala systemet.

15. IFRC (International Federation Red Cross): www.ifrc.org

Forsknings- och utvecklingsbehov

Eftersom forskning inom området ledning av internationella räddningsinsatser är begränsad, finns ett akut behov av insatser på området, framförallt vad gäller ledning och samordning i icke-hierarkiska system. Sådan forskning skulle inte enbart vara till gagn för internationell verksamhet utan dessutom kunna bidra till utveckling av ledningsförmågan vid *samhälleliga kristillstånd* inom Sverige, då ledningsproblematiken vid dessa typer av händelser i många hänseenden är likartad.

Referenser

Räddningsverket (1997). *Översvämning av floden Loa i Chile 1997*, Karlstad: Räddningsverket. P22-199.

Räddningsverkets rapport P22-199/97. *Kärnkraftsolyckan i Tjernobyl den 26 april 1986*. KAMEDO 59/92 (SoS-rapport 92:4)

Jordbävningkatastrof i Turkiet 1999. En utvärdering av svenska räddningsinsatser.
Mats Rosander & Hans Svensson, Helsingborgs brandförsvär. Karlstad:
Räddningsverket (opublicerad rapport)

[http://www.nordkalottradet.nu/nordkalottnytt/
raddningstjanst_over_gransen.htm](http://www.nordkalottradet.nu/nordkalottnytt/raddningstjanst_over_gransen.htm)

WEB-sidor, organisationer:

FN, <http://www.un.org/>

OCHA, <http://ochaonline.un.org/>

Reliefweb

DEMA, <http://www.brs.dk/>

IFRC, <http://www.ifrc.org>

EU, <http://www.eu.int/>

NATO, <http://www.nato.int/>

EADRCC, <http://www.nato.int/eadrcc/home.htm>

Räddningsverket, <http://www.srv.se/>

WEB-sidor, dokument:

INSARAG guidelines: [http://ochaonline.un.org/webpage.asp?ParentID=6165&Me
nuID=6187&Page=574](http://ochaonline.un.org/webpage.asp?ParentID=6165&MenuID=6187&Page=574)

NORDRED, www.nordred.org

Nordkalottradet: Räddningstjänst över gränsen, [http://www.nordkalottradet.nu/
nordkalottnytt/raddningstjanst_over_gransen.htm](http://www.nordkalottradet.nu/nordkalottnytt/raddningstjanst_over_gransen.htm)

Räddningsverkets uppförandekodex för internationella, humanitära insatser,
http://www.raddningsverket.se/templates/SRV_Page____1372.aspx
IDRL, <http://www.ifrc.org/what/disasters/idrl/>

Lagar och förordningar (<http://www.lagrummet.se/>)

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor

Lars Fredholm

11. Inför framtiden

Lars Fredholm är presenterad på s. 6.

Nedan diskuteras några centrala innehållsaspekter i bokens artiklar. Jag ser dessa aspekter som exempel på viktiga områden att ha aktuella inför framtidens utformning av ledningsfunktioner och utövande av ledning. Innehållsaspekterna presenteras i följande 12 teser som sedan diskuteras:

1. En viktig grundvärdering är att utgå från de drabbades hjälpbehov.
2. Ansvarsfördelning för att möta hjälpbehovet behöver förtydligas.
3. Förståelse för och kunskap om drabbades situation är viktig.
4. Hanteringsproblematiken vid kritiska skeenden är mångdimensionell.
5. Integrerad krishanteringsförmåga är viktigt att utveckla.
6. Samverkan på internationell nivå blir allt viktigare.
7. Ledningsarbete på olika ledningsnivåer kräver olika kompetenser.
8. Ledarskap i akut situation är beroende av vardagsledarskap.
9. Ledning vid stora insatser kommer att ha en politisk komponent.
10. Adaptivitet är en viktig förmåga.
11. Vid olyckor är en central intention att erhålla och bibehålla kontroll.
12. Hantering av olyckor och kriser i framtiden innebär ett ökat krav på omvärldsanalys och samlad förmåga att förstå och behärska ett stort samhälleligt sammanhang.

En viktig grundvärdering är att utgå från de drabbades hjälpbehov

En bärande grundvärdering bakom bokens artiklar är att utgå från de drabbades hjälpbehov. Vi menar att denna värdering bör tjäna som den prövosten mot vilken uppbyggnaden av resurser, organisationsform, insatsplanering och ledning sker. Vår bedömning är att detta ännu inte beaktas i tillräcklig grad. Metoder och organisationsformer har enligt tradition snarast utvecklats utifrån interna perspektiv och intressen. Man har frågat hur man kan förbättra, men utan att fråga om man gör rätt saker.

Hjälpbehovet vid olyckor och andra nödlägen kan uttryckas i termer av åtgärder avseende tekniska, medicinska, sociala, psykologiska och existentiella aspekter. Utifrån risk- och sårbarhetsanalyser bör det gå att i befolkningssammansättningen kartlägga profiler av hjälpbehov vid olika typer av akuta händelser. Därför går det att ta ställning till i vilken grad dessa hjälpbehov ska kunna uppfyllas samt hur ansvar för detta ska fördelas mellan enskilda och offentlig sektor. Sedan är det dags att forma organisatoriska lösningar för att resurser ska fungera.

Ansvarsfördelning för att möta hjälpbehovet behöver förtydligas

En viktig aspekt är hur ansvar över tid och rum ska fördelas för att möta uppkomna hjälpbehov. Centralt i detta är i vilken utsträckning den enskilda människan själv ska hantera situationen och i vilken utsträckning det offentliga samhället ska bistå med hjälp. Central är också frågan om hur ansvar ska fördelas mellan det offentliga samhället och privata organisationer som utför viktiga funktioner i samhället.

Förståelse för och kunskap om drabbades situation är viktig

Ann Enanders kunskapsöversikt i artikeln *Människors behov och agerande vid olyckor och samhällskriser* visar på vikten av kunskap om människors reaktioner vid olyckor och kriser.

En olycka eller ett annat nödläge sker i ett socialt sammanhang från en individs närmaste omgivning till sammanhang som omfattar orter, regioner och till och med nationer. Ledning av hjälpande insatser bör ta hänsyn till hur människor beter sig. Det gäller direkt drabbade, anhöriga till drabbade och övriga i samhället. Beslutsfattare ser det ofta som önskvärt att människor följer givna direktiv, t.ex. om avspärrningar, utrymning, användning av kommunikationsmedel. Men i krissituationer kommer människor att visa en större variation i sina beteenden än vad beslutsfattarna önskar och inte åtlyda direktiv i den utsträckning som beslutsfattarna avser. Vissa kommer att agera på egen hand. Andra kommer att vara passiva. Man kan ha förståelse för detta genom att utgå från att människor i en given situation oftast agerar utifrån en för dem rationell utgångspunkt. I sin artikel berör Ann Enander bl.a. betydelsen av om människor förstår situationen och om de kan påverka den. Detta är en central aspekt att beakta i ledningsarbete. Information bör vara inriktad mot att hjälpa människor att förstå situationen och mot att ge konkreta budskap som hjälper dem att hantera sin situation. Diffusa och otydliga skadeskeenden kräver väl genomtänkt utgående information. Ledningsförberedelser och akut ledningsarbete bör mer än idag ta hänsyn till människors beteenden i krissituationer. I ledningsförberedelser kan ingå att analysera möjliga mänskliga beteenden för olika typer av händelser och förbereda hantering av en variation av beteenden samt förbereda åtgärder för att främja adekvata beteenden för olika typer av händelser.

Hanteringsproblematiken vid kritiska skeenden är mångdimensionell

Artiklarna i boken spänner över ett brett spektrum. De berör dels den problematik som har att göra med vad man vill åstadkomma i det drabbade samhälleliga sammanhanget, dels den problematik som har att göra med hur hjälpande resurser kan utnyttjas och samordnas. Ledning ses som det medel med vars hjälp resurser struktureras över tid och rum för att möta hjälpbehovet över tid och rum. Detta synsätt definierar tre huvudområden som är viktiga att beakta:

1. det drabbade sammanhanget

2. de hjälpande resurserna
3. ledningsprocesserna.

Bokens artiklar berör alla dessa tre områden. Vi vill rikta läsarens uppmärksamhet mot omfattningen av den hanteringsproblematik om vilken man bör söka kunskap inför utformning av ledningsfunktioner och utövande av akut ledning. En bedömning är att utformning av ledningsfunktioner och utövande av akut ledning i dag baseras på traditioner och osystematiskt sammansatt kunskap. Behov finns av att utveckla ledningsfunktioner genom att i större utsträckning utgå från analyser av skeenden i det drabbade sammanhanget, analyser av samordning mellan resursenheter och analyser av ledningsprocesser i olika komplexitetsomfång.

Integrerad krishanteringsförmåga är viktig att utveckla

Staffan Harboms artikel *Ledning vid olika samhällsliga kristillstånd*, Erik Cedergårdhs och Thomas Winnbergs artikel *Utformning av ledningsorganisation* och Per Johanssons artikel *Legala grunder för räddningsinsatser* berör alla på olika sätt att organisationer måste samarbeta vid räddningsinsatser. Hittills har ledningsfunktioner och sätt att utöva ledning i stor utsträckning utformats från organisationsinterna perspektiv. Detta gäller även ledningsutbildning. Behov finns av att utveckla ledningsfunktioner som kan hantera flera ingående organisationer med olika uppgifter och olika kulturer.

Samverkan måste ske mellan ”blåljusmyndigheter” och mellan ”blåljusmyndigheter” och andra insatsaktörer, i synnerhet kommunernas och landstingens krisledningsnämnder. Tre principiella situationer föreligger:

1. Varje myndighet eller organisation agerar utifrån vad som är myndighetens eller organisationens uppgift. Kontakter måste hanteras till andra myndigheter och organisationer som också agerar utifrån sina specifika uppgifter.
2. Deltagande myndigheter eller organisationer agerar tillsammans utifrån en gemensam normativ idé eller plan.
3. Två eller flera myndigheter agerar utifrån en gemensam normativ idé eller plan tillsammans med andra myndigheter och organisationer som agerar individuellt utifrån sin uppgift.

Det normala torde vara det första fallet. Varje myndighet eller organisation definerar sin uppgift och agerar utifrån detta. Gränssnitten till andra insatsaktörer måste då hanteras.

Det andra och tredje fallet förutsätter att insatsmyndigheter på något sätt underordnar sig en övergripande tolkning och handlingsplan för hela krissituationen. Det är inte självklart hur en sådan övergripande tolkning av situationen och övergripande handlingsplan ska kunna åstadkommas. I motsats till en militär situation är det ingen som har ett övergripande befäl över alla ingående insatsaktörer. En central fråga är om det behövs någon form av koordineringsdoktrin som bas för hur flera myndigheter skulle kunna utforma gemensamma

normativa, övergripande inriktningsbeslut. En möjlig koordineringsdoktrin för samordning vid olycksskeenden kan formuleras utifrån modellen i artikeln *Hantering av små till stora samhällspåfrestande olyckor*:

Ledningsarbete innebär att utifrån de behov som uppstår över tid och rum – livräddning, egendomsräddning, miljöräddning, livs- och funktionsstöd, återskapande – arrangera åtgärder, som syftar till

- att få kontroll över olyckan som fysiskt skeende
- att skapa gynnsamma villkor för människan och hennes sociala sammanhang
- att få kontroll över hotade eller drabbade samhälleliga funktioner.

Med utgångspunkt i en sådan doktrin är det möjligt för flera insatsorganisationer vid en stor olycka att gemensamt formulera ett övergripande inriktningsbeslut som kan tjäna som referensram för alla ingående organisationers agerande. Avsikten med mitt resonemang är dock inte att få doktrinförslaget accepterat, utan att framkalla reflektion kring denna problematik.

Staffan Harboms artikel *Ledning vid olika samhälleliga kristillstånd* aktualiserar inte bara samverkan mellan olika myndigheter och organisationer, utan hela den problematik som rör samverkan över administrativa gränser. Ett olycksskeende kan beröra flera kommuner och två eller flera län. Tänkandet om kommunernas och statens krishanteringsförmåga baseras i stor utsträckning på att kommuner och länsstyrelser har områdesansvar. Ökad uppmärksamhet behöver ägnas åt den ledningsproblematik som uppstår när kommuner och län kommer i sådana situationer att deras ledningsarbete behöver samordnas.

Samverkan på internationell nivå blir allt viktigare

Per-Anders Berthlin berör i sin artikel *Räddningsinsatser i internationell miljö* samverkan mellan enheter från olika länder. För närvarande sker mycket i vår omvärld som motiverar att vi utvecklar vår förmåga till sådan samverkan. I Sverige har man byggt upp en tradition av internationella hjälpinsatser. Det gäller både på militär och civil sida. Räddningsverket har stor erfarenhet av internationella hjälpinsatser. Inom EU pågår arbete med att utveckla former för samverkan och hjälp mellan EU:s länder vid stora olyckor. Sverige har under de senaste decennierna drabbats av händelser som krävt olika former av internationella kontakter och samverkan. 1986 inträffade kärnkraftshaveriet i Tjernobyl, dåvarande Sovjetunionen, med radioaktivt nedfall över vissa delar av Sverige. 1990 uppstod brand på fartyget *Scandinavian Star* i Kattegatt med 158 döda. Norge, Sverige och Danmark var inblandade i räddningsaktionen. 1994 inträffade förlisningen av *M/S Estonia* med över 800 döda. I första hand berördes Estland, Finland och Sverige. 2004 inträffade katastrofen med tsunamin i Asien.

Många svenska turister drabbades och antalet döda medförde nationell sorg och påfrestning i Sverige. Per-Anders Berthlins artikel visar på behovet av att analysera vilka olika typer av internationella samverkanssituationer som kan uppstå och utifrån detta dra slutsatser om hur ledningsfunktioner bör utvecklas för att fungera i olika internationella sammanhang.

I Sverige är vi inriktade på att utföra internationella hjälpinsatser utanför Sverige. Det är också viktigt att vi förbereder oss för situationen att man behöver internationell hjälp i Sverige. Det innebär att det är viktigt att utveckla ledningsfunktioner som på lokal, regional och central nivå i Sverige kan samverka med enheter från andra länder. Sannolikt är behovet av utveckling på detta område mycket stort.

Ledningsarbete på olika ledningsnivåer kräver olika kompetenser

Gerry Larssons artikel *Ledarskapsteoretiska reflektioner*, Lars Fredholms och Mattias Åströms artikel *Räddningsledning och beslutsfattande* samt Erik Cedergårdhs och Thomas Winnbergs artikel *Utformning av ledningsorganisation* indikerar att hantering av ledningsproblematik i olika komplexitetsomfång på olika ledningsnivåer kräver olika kompetenser. Gerry Larsson diskuterar fem hypotetiska profiler av kompetens för fem olika chefsnivåer i insatsledning. Lars Fredholm och Mattias Åström diskuterar vad beslutsfattande innebär i förhållande till tidspress, typ av händelse och ledningsnivå. Båda dessa artiklar ger ingångsvärden till fortsatt analys av kompetenskrav för hantering av ledningsprocesser på olika nivåer. Båda artiklarna hänvisar till forskning som betonar kognitiv abstraktionsförmåga som en viktig kompetens i höga chefsfunktioner. Jag drar slutsatsen att det finns behov av att analysera vilka emotionella, kognitiva och sociala krav som är utmärkande för hantering av ledningsarbete i olika nivåer. Det är inte självklart att erfarenhet av ledningsarbete i en ledningsnivå innebär god kompetens för att arbeta i en annan ledningsnivå. Erik Cedergårdh och Thomas Winnberg använder i detta sammanhang begreppet *rollogik* när de diskuterar hur en organisation ska kunna växlas upp samtidigt som hänsyn tas till att rimliga förväntningar på enskilda befattningshavare skapas.

Ledarskap i akut situation är beroende av vardagsledarskap

Gerry Larsson visar i sin artikel *Ledarskapsteoretiska reflektioner* en modell av ledarskap under akut stress. I denna modell ses ledarskapet i vardagen som en viktig grund för ledarskapet under akut stress. Det är viktigt att uppbyggnaden av ledningsfunktioner för hantering av akuta situationer bygger på den ledarskapskultur som finns inom organisationen. Gerry Larsson framhäver det tillitsskapande ledarskapet i vardagen som en viktig förutsättning för ledarskapet under akut stress. Detta är en relation som behöver beaktas mer i uppbyggnad av ledningsfunktioner och utövande av akut ledning. En nyckel till fungerande ledarskap i den akuta situationen är ett bra ledarskap under vardagen. Det hela

komplieras av att insatser vid stora olyckor ofta måste ske genom att temporärt sammansatta enheter från olika organisationer samverkar. Det innebär att akut ledning kan problematiseras utifrån två infallsvinklar. Den ena är hur ledarskap i den akuta stressfyllda situationen ska baseras på ledarskap i vardagen. Den andra är hur ledarskap ska utövas i en temporärt sammansatt helhet av insatsaktörer som kommer från olika organisationer. Chefer i övergripande befattningar vid akuta insatser med olika insatsaktörer bör vara medvetna om dessa två infallsvinklar på ledarskap.

Ledning vid stora insatser kommer att ha en politisk komponent

Staffan Harbom redovisar i sin artikel *Ledning vid olika samhälleliga kristillstånd* situationer som innebär stora påfrestningar på samhället. Vid sådana händelser kommer sannolikt politiker in som aktörer i ledningsprocessen. Två situationer går att skönja. Den första är när en kommuns eller ett landstings krisledningsnämnd träder i funktion. Då kommer denna krisledningsnämnd bestående av politiker att fungera i samverkan med respektive "blåljusmyndighets" ledningsaktörer. Cheferna inom räddningstjänsten, polismyndigheten eller sjukvården är beslutfattare inom sina respektive domäner och krisledningsnämnden har att besluta om konsekvenslindrande åtgärder inom kommunen eller landstinget. Dessa situationer återspeglar ett ledningssammanhang som utgörs av en kombination av fackmän som beslutsfattare inom sina domäner och en politisk nämnd (krisledningsnämnden) som beslutsfattare. Den andra situationen är när en samhällspåfrestning är så stor att avgörande beslut måste tas på hög politisk nivå. Det kan gälla ett övergripande inriktningsbeslut för hantering i en region eller i hela riket.

Slutsatsen är att ledningsfunktioner mer än vad som är vanligt i dag bör förberedas för att hantera dessa två situationer.

Adaptivitet är en viktig förmåga

Erik Cedergårdh och Thomas Winnberg framhäver i artikeln *Utformning av ledningsorganisation* förmågan till anpassning och flexibilitet. De säger att räddningstjänstens ledningsorganisation behöver ha en stor anpassningsförmåga, adaptivitet, för att kunna möta olika hjälpbehov. Det gäller inom och mellan de olika beslutsdomänerna (uppgiftsledning, insatsledning, systemledning). Vid händelser där olika organisationer medverkar är en viktig del av anpassningsförmågan att samverkan kan ske mellan de olika organisationernas ledningsnivåer.

Samuel Koelega visar i sin artikel *Ledningsstöd* hur komplex situationen är när olika former av ledningsstöd ska fungera som hjälp för beslutfattare och vid kommunikation mellan beslutfattare. Han betonar hur viktigt det är att aktörerna är vana att hantera komplexa hjälpmedel i sin vardag och inte kommer i kontakt med dem först när den akuta situationen uppstår. Att bygga upp ledningsstöd för den akuta situationen på de ledningsstöd man använder till var-

dags är en synnerligen viktig grundvärdering. Samuel Koelega diskuterar också möjligheterna till hur kommunikation kan ske mellan aktörer inom den egna organisationen och mellan organisationer. En slutsats av hans resonemang är att det är viktigt att ta hänsyn till samverkande organisationers ledningsstöd när man ska utforma den egna organisationens ledningsstöd. I detta ligger att från början försöka bygga in så mycket adaptivitet, anpassbarhet, som möjligt i ledningsstödssystemen och analysera hur ”överväxlingar” kan ske mellan olika organisationer och nivåer i den egna organisationen.

Vid olyckor är en central intention att erhålla och bibehålla kontroll

Stefan Svensson hävdar i sin artikel *Taktiska grunder* att avsikten med räddningsinsatser är att få erhålla och bibehålla kontroll. Han diskuterar begreppet kontroll och tydliggör vad han kallar olika karakteristiska grader av kontroll. Jag menar att denna konkretisering av innebörder i olika typer av kontroll är en god grund för att man ska kunna utveckla kompetens och praxis såväl i taktiskt beslutsfattande som i långsiktigt strategiskt beslutsfattande. Beskrivningen och diskussionen av kontrollbegreppet ger möjlighet för beslutsfattare att analysera sina egna ageranden och reflektera över olika former av förbättringar, t.ex. för att utveckla och förbättra utnyttjandet av resurser.

Hantering av olyckor och kriser i framtiden innebär ett ökat krav på omvärldsanalys och samlad förmåga att förstå och behärska ett stort samhällsligt sammanhang

I bokens första artikel, *Hantering av små till stora samhällspåfrestande olyckor*, presenteras en modell som på generell nivå åskådliggör hela hanteringsproblematiken, alltifrån den frekventa ”vardagsolyckan” till och med en händelse som berör två eller flera länder. Både Ann Enander, i artikeln *Människors behov och agerande vid olyckor och samhällskriser*, och Per-Anders Berthlin, i artikeln *Räddningsinsatser i internationell miljö*, berör komplexiteten och dynamiken i sådana delar av ett samhälle som drabbas av en olycka eller kris. Resterande artiklar berör komplexiteten och dynamiken i hantering av sådana delar av samhället som utgör resurser för att hjälpa dem som drabbats. En röd tråd i bokens samtliga artiklar är budskapet att kompetensen för att utforma ledningsfunktioner och att utöva ledning behöver vidgas och fördjupas, dels med avseende på att förstå skeenden i drabbade samhällen, dels med avseende på att förstå komplexiteten i att hantera och samordna insatsresurser.

Sverige har på senaste tiden drabbats av flera händelser som låter oss understryka vikten av att ledningsaktörer förstår både skeenden i drabbade samhällen och komplexiteten i att hantera och samordna insatsresurser. Sommaren 2004 drabbades stora delar av Mellansverige av översvämningar. Många kommuner i Småland blev hårt ansatta av höga vattenflöden. I december 2004 inträffade tsunamin i Sydostasien. Många svenskar turistade i området och blev drabbade. I

januari 2005 drabbade stormen *Guðrun* stora delar av Mellansverige. Stora delar av skogsbeståndet blev skadat och eldistributionen ointetgjordes under flera veckor i vissa områden. I februari 2005 inträffade ett stort utsläpp av svavelsyra i Helsingborg. Det går att identifiera centrala karakteristika i hanteringsproblematiken för var och en av dessa händelser:

Hanteringskarakteristika vid översvämningarna i Småland sommaren 2004

- Hantering av sakta dynamiskt utbredande skada (översvämningen breddade ut sig över tid och rum)
- Skydd av viktiga samhällsfunktioner (i synnerhet eldistribution, vattenförsörjning, avlopp)
- Skydd av enskildas egendom (t.ex. fastigheter)
- Hantering av motstridiga intressen (nivåsänkning i sjö gynnsamt för en kommun och ogynnsamt för en annan)
- Informationshantering (information till allmänheten och olika berörda grupper)
- Etablering av kontaktlinjer till myndigheter (möjlighet att få råd och information)
- Samordning lokalt och regionalt (mellan kommuner, mellan kommuner och regionala organ, mellan regionala organ inom olika län)
- Uthållighet.

Hanteringskarakteristika i Sverige vid tsunamin i Sydostasien

- Svenskar behövde hjälp utanför Sverige
- Annat land behövde hjälp från Sverige
- Informationshantering var ett centralt problem
- Sorg- och oroshantering i Sverige
- Behov av psykosociala åtgärder
- Behov av medicinska åtgärder
- Omhändertagande av döda
- Samordning internationellt, centralt, regionalt och lokalt.

Hanteringskarakteristika vid stormen Guðrun i januari 2005

- Akut säkerhets- och omvårdnadshantering (rädda människor instängda av fallande träd)
- Akuta röjningsarbeten (röja vägar för att nå sjuka etc.)
- Säkerställande av primära livsbetingelser (tak, värme, föda, vätska)
- Informationshantering
- Underlättande av människors vardagstillvaro
- Hantering av existentiella problem (många fick sin materiella framtidsutkomst kraftigt reducerad)
- Återställande av teknisk infrastruktur (elnät, vägar)
- Samverkan med privat näringsliv (eldistributionsbolag)

- Samordning lokalt och regionalt
- Uthållighet.

Hanteringskaraktistika vid utsläpp av svavelsyra i Helsingborg februari 2005

- Hantering av dynamiskt utbredande fara (gasmoln)
- Snabb information till människor i farozonen i en ort
- Utformning av information som människor kan förstå
- Räddningsteknisk hantering av skadeskeende
- Underlättande av drabbades vardagstillvaro
- Expertberoende i insatsutformning
- Extern resurstillförsel
- Inomkommunal samverkan
- Uthållighet.

Ovanstående karaktistika bygger inte på någon stringent genomförd analys av hanteringsproblematik vid kriser. De är snarare en reflektion över vilka centrala hanteringsproblem som fanns i de fyra krissituationerna. För att hantera dessa problem krävdes samverkan mellan olika nivåer (lokal, regional, central och internationell nivå). En viktig del i ledningsarbetet vid sådana händelser är omvärldsanalys. Det gäller att kunna analysera och förutse hjälpbehoven i det drabbade samhället. Och det gäller att känna till och förstå samhällsstrukturen på lokal, regional, central och internationell nivå för att kunna samordna hjälpanande verksamhet. De definierade hanteringsproblemen understryker behovet av vidgad och fördjupad ledningskompetens med avseende på att förstå:

- skeenden i drabbade samhällen, och
- komplexiteten i att hantera och samordna insatsresurser.

Vår förhoppning är att denna bok ska hjälpa läsaren framåt i arbetet med att vidga och fördjupa ledningskompetens. Vår avsikt har inte varit att ge konkreta lösningar utan istället utgångspunkter för reflektion och fortsatt kunskapsökande. Vi vill inte att läsaren okritiskt tar allt för givet. Men vi hoppas att bokens innehåll bidrar till att läsaren fördjupar sin förståelse och blir inspirerad till att intressera sig för hur ledning av räddningsinsatser och krishantering kan förbättras.

Bildförteckning

Tecknade illustrationer:

Per Hardestam utom s. 131, 135: Dan Hyllengren Larsson.

Foto:

s. 32: Thord Eriksson, Pressens Bild

s. 95: Tommy Svensson, Pressens Bild

s. 100: Benkt Eurenus, Pressens Bild

s. 188: Per Ströhm, Pressens Bild

s. 284: Sten Andersson

FRÅGOR OM HUR ledning av räddningsinsatser och krishantering kan förbättras diskuteras livligt och kraven på dem som förbereder eller leder olika former av räddningsarbete växer.

Med boken *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället* vill Räddningsverket stimulera till reflektion och dialog kring ledningsarbete och organisatorisk samordning vid olika samhälleliga kristillstånd. Boken vänder sig till alla dem som har att hantera problem relaterade till ledningsarbete i kritiska situationer, t.ex. beslutsfattare i kvalificerade ledningsfunktioner, systembyggare som har att utforma ledningsfunktioner och andra förberedelser och lärare som utformar och genomför utbildning i ledning.

Bokens artiklar bygger på teoretisk kunskap från flera forskningsfält och på praktiska erfarenheter från kommunal räddningstjänst. Utifrån grundvärderingen att hjälpbehovet bör vara utgångspunkt för kraven på olyckshantering och olika ledningsfunktioners utformning, analyseras och diskuteras ledningsfrågor ur olika perspektiv.



**RÄDDNINGSG
VERKET**

651 80 Karlstad

telefon 054 13 50 00

telefax 054 13 56 00

www.raedningsverket.se

Beställningsnummer U 20-644/06

ISBN 91-7253-260-2

Beställ från Räddningsverket:

publikationsservice@srv.se

telefax 054 13 56 05