



Ledning av kommunal räddningstjänst under höjd beredskap

Inledning

Vid höjd beredskap kan vi förvänta oss en rad utmaningar i att leda räddningstjänstens verksamhet. Detta dokument syftar till att vara ett första steg i utvecklingen av ledning under höjd beredskap och beskriva problemställningar och föreslå praxis för ledning under krig eller krigsliknande förhållanden. ELS-handboken och dess terminologi ligger till grund för detta utvecklingsarbete. Dokumentet kan även användas som stöd för ledningsarbete vid krigsliknande samhällsstörningar utan att det formellt råder höjd beredskap.

Höjd beredskap är en samlingsterm för de två nivåerna skärpt beredskap eller högsta beredskap. Om Sverige befinner sig i krig råder högsta beredskap per automatik. Det är regeringen som fattar beslut om skärpt eller högsta beredskap.¹

Flexibilitet och mental förberedelse

Ukrainsk räddningspersonal har vid intervjuer särskilt lyft fram behovet av mental förberedelse för krigets villkor samt vikten av flexibilitet². Ukraina har befunnit sig i krig sedan 2014 och har under en längre tid arbetat med samhällets förmåga att anpassa sig. Sverige däremot, saknar vana att agera under denna typ av omfattande samhällsstörningar. Vi kan därför ha svårt – både på organisatorisk nivå och som enskild individ – att sätta oss in i krigets förutsättningar. Trots utmaningen att sätta sig in i vad ett krig skulle innebära så måste de som arbetar med utveckling av ledning under höjd beredskap använda sig av flexibilitet och mental förberedelse som en utgångspunkt för sitt arbete.

Detta dokument har utgått ifrån de scenarion som beskrivs i en FOI rapport³ om kommunal räddningstjänst under höjd beredskap. Det är utifrån dessa scenarion man behöver arbeta med flexibilitet och mental förberedelse – både som organisation och som individ.

¹ Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

² FOI-R-5404 Räddningstjänst i krig – erfarenheter från Ukraina och lärdomar för Sverige.

³ FOI-R-4823 Scenarier för kommuner och kommunal räddningstjänst under höjd beredskap.

Utgå från likhetsprincipen

En viktig princip i detta utvecklingsarbete är att utgå från de redan befintliga räddningsledningssystemen. Arbetet ska ske utifrån likhetsprincipen, det vill säga att man inte gör större förändringar i organisationen än vad som krävs⁴ och att normalitet eftersträvas. De förändringar som föreslås nedan ska vara aktiva val för att på bästa sätt leda räddningstjänstverksamheten utifrån krigets förutsättningar.

Problemställning

Utifrån tillgängliga erfarenheter från Ukraina⁵ samt från FOI föreslagna scenarion för kommunal räddningstjänst⁶ så dras slutsatsen att planeringen för ledning under höjd beredskap behöver ta hänsyn till extrema förhållanden. Några exempel är omfattande störningar av kommunikation och extrem belastning där insatser som normalt betraktas som sällanhändelser sker ofta – med stora risker för den egna personalen. Vidare kan arbetet förväntas ske i ett sammanhang där elförsörjningen helt eller delvis saknas och dricks- och brandvattenförsörjningen är begränsad.

Erfarenheter från Ukraina visar också att skillnaden i förutsättningar och belastning av räddningstjänstverksamheten kan variera mycket mellan olika områden, där vissa områden drabbas i mindre omfattning och kan fungera i stort sett normalt medan belastningen på andra delar av landet är oerhörd. Det kan antas gälla även för Sverige.

Avgränsningar

Detta dokument beskriver ledning av kommunal räddningstjänstverksamhet under höjd beredskap avgränsat till räddningsledningssystem. Innehållet tangerar också kopplingen till andra aktörer såsom länsstyrelser, civilområdesansvariga länsstyrelser och dess ledningsförhållande till kommunernas organisation för räddningstjänst.

Detta dokument beskriver däremot **inte**

- hur lagstiftning ska tolkas och användas, till exempel gällande länsstyrelsens rätt att omfördela personal mellan kommunerna i länet⁷
- den kommunala relationen till räddningstjänstförbund och gemensamma nämnder
- det kommunala arbetet med befolkningsskydd vid höjd beredskap
- förhållandet till beredskapssektorn räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen.

Dessa parametrar är dock viktiga och behöver tas hänsyn till i det fortsatta arbetet.

⁴ MSB Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar.

⁵ FOI-R-5404 Räddningstjänst i krig – erfarenheter från Ukraina och lärdomar för Sverige.

⁶ FOI-R-4823 Scenarier för kommuner och kommunal räddningstjänst under höjd beredskap.

⁷ LSO 8 kap 4§.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Ledning av räddningstjänstverksamhet under höjd beredskap

Utifrån de extrema förutsättningar som beskrivs ovan kan det behövas göras avkall på det som i ett fredstida sammanhang ses som prioriterat och självklart. Då riskbilden ökar avsevärt samtidigt som de tillgängliga resurserna inte är obegränsade kan beslutsfattare komma att ställas inför svåra prioriteringar för att rädda människoliv, samt ansträngande bedömningar kring vad som kan ses som ändamålsenligt ordnad räddningstjänst.

Följande åtgärder behöver beaktas i räddningsledningssystemen för att säkerställa en grundläggande förmåga till ledning av räddningstjänstverksamhet vid höjd beredskap:

Krigsorganisation för räddningsledningssystemet

Då flera olika räddningstjänstorganisationer ingår i gemensamma räddningsledningssystem behöver samverkan ske i arbetet med krigsorganisationen. Detta för att säkerställa bemanningen av räddningsledningssystemets funktioner. Exempelvis kan personal som har funktionen vakthavande befäl (VB) och vakthavande räddningschef (VRC) ha nyckelbefattningar i respektive räddningstjänstverksamhet så att de har svårt att verka i den gemensamma ledningen och samtidigt i sin egen räddningstjänstverksamhet.

Följande behöver beaktas:

- De ingående organisationerna behöver tillsammans säkerställa att det finns en krigsorganisation för räddningsledningssystemet.
- Under planeringsarbetet bör särskilt rollogik beaktas.⁸
- I de fall bemanning sker med räddningsåtgörare är det nödvändigt med motsvarande arbete tillsammans med SOS Alarm AB.

Säkerhetsskydd

Förmågan att hantera säkerhetsskyddsklassificerade handlingar är en förutsättning för att räddningsledningssystemet ska kunna genomföra relevant planering och ha en aktuell lägesbild. Frånvaron av denna förmåga kan innebära att räddningsledningssystemet inte blir delgiven information från andra aktörer. Säkerhetsskyddsarbetet behöver ske i samråd mellan ingående parter eftersom räddningsledningssystemet inte är en egen organisation.

Följande behöver beaktas:

- Genomför en säkerhetsskyddsanalys för räddningsledningssystemet och säkerställ förmågan att dela och ta emot säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

⁸ Se mer om rollogik i ELS Handbok, kapitel 1.

Områdesledning

Enligt ELS-handboken⁹ kan syftet med områdesledning bland annat vara att under hög belastning på räddningsledningssystemet klara av att resurssätta och prioritera effektivt.

Under fred och ostörda förhållanden har den övergripande ledningen bäst lägesbild för att kunna fatta vissa beslut om prioritering och vilka resurser som lämpligast ska respondera. Vid störda förhållanden eller i krig så kan dock detta förändras om kommunikationsvägarna blir satta ur spel eller om systemet blir överbelastat.

”Områdesledning – genomförande av flera räddningsinsatser” kan användas när flera räddningsinsatser av samma typ genomförs inom ett avgränsat geografiskt område och det finns ett stort samordningsbehov mellan räddningsinsatserna. Vid exempelvis ett bombangrepp mot en tätort kan denna form av områdesledning vara aktuell att tillämpa. I ett sådant scenario kan det förväntas vara många olika skadeplatser av samma typ och med ett stort behov av prioritering och samordning mellan skadeplatserna.

”Områdesledning – del av räddningstjänstverksamhet” innebär att leda ett delterritorium av räddningsledningssystemets totala geografiska ansvarsområde. Vid krig är det inte otänkbart att belastningen och riskbilderna kommer att se olika ut i olika delar av stora räddningsledningssystem. Det kan även förväntas att omfattande störningar sker gällande kommunikationssystem. Därav bedöms denna form av områdesledning som viktig att kunna bedriva i krig.

I båda dessa exempel kan även den händelsevärdering som normalt görs i ledningscentralen behöva ersättas eller kompletteras med bedömning på plats.

Följande behöver beaktas:

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

Självorganisering

Under samhällsstörningar finns det behov av ett stort mått av eget ansvar att arbeta utifrån en gemensam målbild, bland annat på grund av bortfall av styrning och kommunikation. Dessutom kan målbilden förändras från individperspektiv mot ett mer övergripande samhällsperspektiv – det vill säga att målet blir att rädda många människor istället för

⁹ Se mer om områdesledning i ELS Handbok, kapitel 9.

enskilda personer. I sådana lägen, exempelvis i en krigssituation, kan man använda det tankesätt som beskrivs i MSB:s vägledning PDV¹⁰ vid genomförande av insatser.

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

- att målet är känt
- att det finns en ömsesidig förståelse mellan olika organisatoriska nivåer¹¹
- att organisationen har en kultur som bygger på tillit¹²

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

- ELS-handboken, kapitel 9

Följande behöver beaktas:

- PDV-konceptet kan användas som utgångspunkt vid genomförande av insatser under höjd beredskap.
- Planera och öva på självorganisering utifrån kända inriktningsbeslut såsom AMI, MMI (Mål med insats) och AMB.

Förberedelser tillsammans med lokala och regionala aktörer

Insatsplanera utifrån samhällets funktionalitet på kommunal nivå så att de olika samhällsaktörerna tillsammans kan ta fram vad som är viktigt och prioriterat. Verktyg för genomförande kan exempelvis vara MBS:s åttastegsmodell¹³ och scenarion kan hämtas från FOI:s PM om scenarion för kommuner och kommunal räddningstjänst¹⁴ samt typfall för värdlandsstöd¹⁵. Gemensamma inriktningsbeslut tas fram utifrån olika händelser och verksamheter, så det skapas möjligheter för samhällets resurser att jobba mot samma mål.

Följande behöver beaktas:

- Samverka, planera och öva mellan räddningsledningssystem och andra aktörer, till exempel Försvarsmakten, länsstyrelser, civilområdesansvariga länsstyrelser, regioner, kommunerna och frivilligresurser.

¹⁰ Vägledning – samverkan vid pågående dödligt våld i publik miljö. MSB Publikationsnummer MSB1199 – November 2018.

¹¹ ELS Handbok, kapitel 1.

¹² ELS Handbok, kapitel 12.

¹³ MSB åttastegsmodellen Publikationsnummer: MSB931.

¹⁴ FOI-R-4823, Scenarier för kommuner och kommunal räddningstjänst under höjd beredskap.

¹⁵ FOI Memo: 8149 Typfall för värdlandstöd.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Redundans och kontinuitetshantering

Räddningsledningssystemen behöver arbeta med kontinuitetshantering för att säkerställa driften över tid. Den redundans som ska åstadkommas kan kopplas till tre perspektiv:

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

Redan i nuvarande föreskrift finns krav på redundans för ledningssystemets tekniska infrastruktur samt för alternativ ledningsplats¹⁶.

Följande behöver beaktas:

- Planera och ta fram rutiner för räddningsledningssystemen. Till exempel alternativa ledningsplatser och överenskommelser med andra räddningsledningssystem som ska kunna ta över övergripande ledningsarbete.
- Planera så att räddningscentralen har förutsättningar att arbeta över tid. Till exempel mat, reservkraft, förbered alternativt schema med mera.

¹⁶ MSBFS 2021:4 8-19 §.