

## FÖRSVARSHÖGSKOLAN

### C- UPPSATS

<i>Författare</i> Mj Tony Fagerholm		<i>Kurs</i> ChP 02-04
<i>FHS handledare</i> Johan Lundin FHS KVI		<i>Tel</i>
<i>Uppdragsgivare</i> Eget ämne	<i>Beteckning</i> FHS: 19 100:2035	<i>Kontaktman</i>

#### **Ledning av insatsverksamhet inom Försvarmakten och den kommunala Räddningstjänsten – en jämförelse.**

##### **Sammandrag**

Statsmakternas krav på ökad samordning mellan olika myndigheter och förmåga till gemensamma insatser ställer krav på förståelse för organisationernas sätt att leda verksamheten, framförallt vid olika typer av kriser. Syftet med uppsatsen är att öka förståelsen av hur försvarmakten och den kommunala räddningstjänsten avser att leda och genomföra sina insatser ur ett doktrinärt perspektiv och om eventuella skillnader kan förklaras i termer av uppdragsstyrning och detaljstyrning. Studien är nutidsorienterad och tar sin utgångspunkt i dagens gällande doktriner eller motsvarande litteratur. Den teoretiska utgångspunkten utgår från ledarskapsteorin om ledarskap och ledarstilar.

Resultatet visar att skillnaderna mellan Försvarmaktens och den kommunala räddningstjänstens doktrinära syn på metoder för ledning av genomförande verksamhet är relativt små, och att det finns samsyn i avseende tillämpning av ledarskapets grundläggande element.

**Nyckelord: Ledningsmetodik, Uppdragsstyrning, Kommandostyrning, Genomförandeverksamhet.**

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

ABSTRACT .....	3
INLEDNING .....	4
METOD .....	9
Tillvägagångssätt .....	10
Instrument .....	10
RESULTAT .....	12
DISKUSSION .....	20
KÄLLFÖRTECKNING .....	25
Lagar och förordningar .....	25
Böcker .....	25
Rapporter, propositioner och skrivelser .....	25
Internet .....	26

## **ABSTRACT**

The ability to co-ordinate actions in different crises between government agencies and departments is important to achieve high operational effectiveness. This calls for mutual knowledge and understanding of the different organizations management and operational culture. This essay has analysed the doctrines of the Swedish Armed Forces and The Swedish Local Government Rescue Service on how they plan to conduct operations. The aim of the essay is to increase the understanding about these organizations and their doctrines and to see if there are any management differences that can be explained in terms of mission oriented management (auftragstaktik) or order oriented management. The theoretical view of the essay is based on management and leadership theory.

The result has shown that there are relatively few doctrinal differences between the Swedish Armed Forces and The Swedish Local Government Rescue Service when it comes to conducting operations and operational management and that the basic view on leadership is similar.

**Key words: Management, Mission Oriented Management, Order Oriented Management, Operations.**

## INLEDNING

Under de senaste åren har frågor kring olika offentliga organisationers kostnadseffektivitet och organisation diskuterats. Kritik som innebär att offentliga resurser inte används optimalt har framförts. I den allmänna debatten hörs allt oftare uttalanden som tyder minskat förtroende hos medborgarna för samhällets förmåga att bland annat hantera kriser och svåra påfrestningar. Olika opinionsinstitut genomför regelbundet undersökningar i vilka medborgarnas känsla av trygghet mäts, och dessa undersökningar visar inte sällan en tendens till ökad känsla av otrygghet. Allt tydligare signaler ges från offentliga beslutsfattare och politiska företrädare om att öka samordningen mellan olika myndigheter och verksamheter i syfte att minska kostnader och att öka effektiviteten. Som ett led i detta inrättades den 1 juli 2002 den nya krisberedskapsmyndigheten i Sverige. Den övergripande uppgiften för den nya myndigheten är att utgöra central förvaltningsmyndighet för frågor om samhällets säkerhet när det gäller krishantering och civilt försvar<sup>1</sup>. Myndighetens uppgifter omfattar bland annat att bidra till att stärka krishanteringsförmågan hos kommuner, landsting, länsstyrelser och centrala myndigheter och att samordna planeringen för det civila försvaret med motsvarande planering för det militära försvaret, samt företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av särskilda föreskrifter m m<sup>2</sup>. Myndigheten skall dessutom utveckla och förvalta tekniskt stöd för ledning och beslutsfattande inom totalförsvaret<sup>3</sup>. Krisberedskapsmyndighetens samordnande roll och uppgifter kan utgöra en beskrivning för att statsmaktens krav på effektivitet och samutnyttjande av samhällets gemensamma resurser är satt i fokus. Myndigheten har dock inget ansvar att genomföra räddningsinsatser, detta sker genom den kommunala Räddningstjänsten med stöd av samhällets övriga resurser och organisationer och grunderna för denna samverkan vid genomförandeverksamhet skall studeras i denna uppsats.

Det framstår idag som om olika organisationer i allt större utsträckning renodlar sin verksamhet och söker allt större grad av specialisering för att möt framtidens uppgifter och utmaningar inom sitt eget ansvarsområde. Komplexiteten och kraven på snabbt ingripande tycks ständigt öka inom samtliga samhällsområden samtidigt som flexibiliteten skall vara hög. Det framstår som om kraven på samordnad gemensam ledning ständigt kommer att öka samtidigt med krav på en ökad specialisering. Det tycks bli allt viktigare att finna och att nyttja de likheter som finns inom och mellan olika organisationer för att snabbt nå hög effekt vid gemensamma insatser. I detta sammanhang kan en gemensam syn, baserat på en doktrinär grund, som beskriver hur en insats skall ledas under en genomförande fas utgöra basen för effektivitet och ett bra slutresultat. En allt för stor doktrinär differens på ledningsområdet riskerar att skapa motsättningar och att minska den operativa effekten. Om däremot aktörerna känner igen sig i hur verksamhet leds kommer rutiner och intränade ledningskedjor att flätas samman till en starkare och effektivare helhet. *Det skapas synergier.*

Ett antal studier, forskningsrapporter och utvärderingar av gemensamma räddningsoperationer mellan räddningstjänsten och försvarsmakten har presenterats

---

<sup>1</sup> SFS (svensk författningssamling) 2002:518

<sup>2</sup> Ibid

<sup>3</sup> Ibid

under de senaste åren. Iréne Engstrand<sup>4</sup> har undersökt hur ledning, organisation och samverkan kan utföras genom fallstudier av skogsbranden i Tyresta 1999 och översvämningarna i Arvika 2000. Hon konstaterar i denna studie att organisationen som valdes vid bägge dessa insatser är i stort lika och uppstod som ett resultat av försvarsmaktens och räddningstjänstens olika dimensionerande struktur och att organisationerna kompletterar varandra och i huvudsak fungerar i en integrerad organisation. Mats Petersson<sup>5</sup> har studerat försvarsmakten och centrala myndigheters samverkan vid svåra påfrestningar i fred med tyngdpunkt på hur denna samverkanspotential i positiv riktning kan förändras. Han konstaterar att ”det finns ett antal faktorer som är avgörande för en god samverkanspotential” och att ”dessa faktorer kan summeras med; öka förståelsen för varandras verksamheter, tydliggöra ansvarsfördelningen, skapa positiv vilja och attityd till samverkan, fördjupa personell och organisatorisk kunskap i gällande lagrum, förstärka möjligheterna till samverkan genom gemensamt ledningssystem”<sup>6</sup>. Per Larsson, FOI<sup>7</sup>, har i en studie belyst viktiga principiella skillnader ifråga om ledning och samordning av det militära respektive civila försvaret där han konstaterar att de militära och civila ledningsförhållandena i grunden är olika bland annat för att organisationerna doktrinärt tar sin utgångspunkt i olika förutsättningar och lägen. Försvarsmaktens utgångspunkt är krigets krav medan det civila försvaret tar sin utgångspunkt i fredssamhällets krav på demokrati, rättssäkerhet och marknadsekonomi. Studien ger en bred översiktlig bild av olika inflytelser som påverkar en organisations ledningsförmåga. Förutsättningarna sedan denna studie gjordes har dock drastiskt förändrats. Bland annat har det civil- och militära försvarets organisation helt förändrats.

Det framstår som om kunskapen om synen på ledning av genomförandeverksamhet mellan försvarsmakten och den kommunala räddningstjänsten är viktig för att skapa ett effektivt samarbete vid en gemensam operation så att statsmaktens och medborgarnas krav på säkerhet och trygghet kan tillgodoses. Även mina egna erfarenheter från operativ tjänst på taktisk nivå samt de kunskaper som bibringats mig genom studierna på Försvarshögskolan bekräftar att skillnader i grundläggande ledningsmetodik påverkar effekten i genomförandet av verksamhet. Denna undersökning kommer att behandla försvarsmaktens respektive kommunala räddningstjänstens doktrinära grunder för hur respektive organisation genomför operativ verksamhet med inriktning på begreppen uppdragsstyrning och detaljstyrning och fokus på metoder för ledning.

Räddningstjänst är en verksamhet som omfattar både statlig och kommunal verksamhet<sup>8</sup>. Denna uppsats kommer att behandla räddningsverksamheten på kommunal nivå (räddningsledaren) och statlig nivå (försvarsmakten). Övriga intressenter och aktörer (polisen, sjöfartsverket, luftfartsverket m fl) kommer inte att behandlas då detta skulle göra studien för omfattningsrik med hänsyn till disponibla resurser. Inom försvarsmakten finns en uppdelningen i insatsledning och

---

<sup>4</sup> Engstrand, Iréne, *Den odimensionerande uppgiften- Försvarsmakten i räddningstjänst*, 2003, FHS 19 100:2037

<sup>5</sup> Mats Petersson, *Gränser i öppna landskap- en studie i samverkanspotential mellan Försvarsmakten och centrala myndigheter vid svåra påfrestningar i fred*, 2003, FHS 19 100:2022

<sup>6</sup> Ibid sid 1

<sup>7</sup> Larsson Per, FOI, *En jämförande studie av militär och civil ledning inom totalförsvaret*. 1999.

<sup>8</sup> SFS 1986:1102

verksamhetsledning, med skilda ansvarsförhållanden vilket har sin grund i kraven på försvarsmakten som förvaltningsmyndighet<sup>9</sup>. I denna uppsats behandlas endast insatsledning det vill säga en ledningskedja där mål och medel samordnas.

Uppsatsen behandlar tidsperioden från 1998 och framåt för att kunna studera det nu gällande och senaste doktrinära underlaget.

Ursprunget till begreppet doktrin återfinns i de latinska orden *doctri'na* och *do'ceo*, vilka betyder undervisning, lärdom, läroämne respektive undervisa, lära.<sup>10</sup> I svenska språket kan ordet doktrin ha flera betydelser: vetenskap lärdom, kunskap, undervisning eller teori avsedd för praktisk tillämpning inom ett visst område.<sup>11</sup> I modern svenska används begreppet doktrin som regel i betydelsen fastlagd teori eller normer som utgör grundval för handlande, särskilt i politiska och militära frågor.<sup>12</sup> Försvarsmakten anger att svensk militär doktrin utgör "ett formellt uttryck för kunskap och den föreställning som utgör den viktigaste grunden för verksamhet inom det militära försvaret"<sup>13</sup>. Räddningsverket har en något snävare definition med fokus på ledning och anger att deras *ledningsdoktrin* utgör "ett grundläggande synsätt ur vilket att ledningssystem skall utvecklas".<sup>14</sup> För att kunna genomföra denna studie är det nödvändigt att definiera vad vi menar med uppdragsstyrning (uppdragstaktik) respektive detaljstyrning (kommandostyrning). Jag har valt att använda de svenska militära definitionerna för att läsaren, som i första hand bedöms vara militärt skolad, skall kunna känna igen sig och för att dessa definitioner utgjort grunden för räddningsverkets egna definitioner. Uppdragsstyrning (uppdragstaktik) utgör en "*Metod att orientera om det övergripande målet, ställa en uppgift, tilldela resurser och sedan låta den som löser uppgiften i största möjliga utsträckning själv bestämma hur den skall lösas*".<sup>15</sup> Detaljstyrning (kommandostyrning) utgör en "*Metod att ställa uppgift, tilldela resurser och i viss utsträckning klargöra hur uppgiften skall lösas. Styrningen begränsar underställdas möjlighet att välja metod, men förutsätts i en given situation ge fördelar som minskad förberedelsetid och ökad snabbhet*".<sup>16</sup>

I Sverige och ur militär synvinkel har begreppen uppdragstaktik och kommandostyrning används som polariserande begrepp i synen på metod för ledning. Räddningstjänsten har i stort accepterat försvarsmaktens definition och innebörd av begreppen och dessa kallas ordertaktik och uppdragstaktik. "Ordertaktik handlar om vad som skall göras och hur detta skall ske"<sup>17</sup>. "Uppdragstaktik handlar om att ange vad som skall uppnås, som ett resultat av den ställda uppgiften d v s vilket mål som skall uppnås och med vilka medel detta får ske"<sup>18</sup>. Både Försvarsmakten och räddningstjänsten anser att begreppen bör ges en vidare innebörd än vad som direkt kan utläsas av definitionerna. Räddningstjänsten menar att ledning genom uppdrag

<sup>9</sup> Försvarsmaktens Grundsyn Ledning, 2001

<sup>10</sup> Nationalencyklopedin (NE), Bra Böcker, Höganäs 1991

<sup>11</sup> Svenska Akademiens ordbok, del 7, Lund 1925

<sup>12</sup> Svenska Akademiens ordlista över språket, (SAOL), Stockholm 1998

<sup>13</sup> Militärstrategisk doktrin, (2002), Försvarsmakten, Stockholm, sid 9

<sup>14</sup> Räddningsverket, 1998, *Grunder för ledning: generella principer för ledning av kommunal räddningstjänst*, sid 9

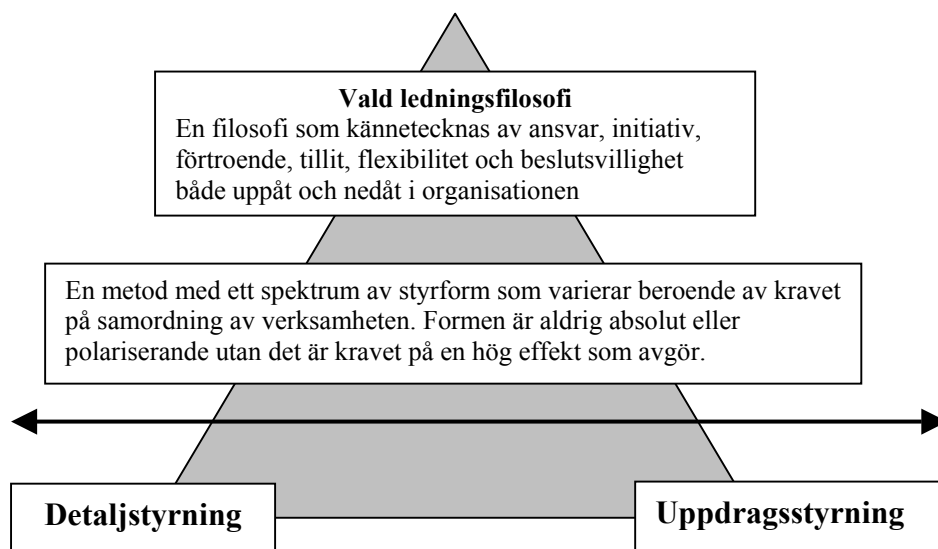
<sup>15</sup> Försvarsmakten, Högkvarteret, Nomen F 2000, Remiss utgåva

<sup>16</sup> Försvarsmakten, Högkvarteret, Nomen F 2000, Remiss utgåva

<sup>17</sup> Räddningsverket, 1998, *Grunder för ledning: generella principer för ledning av kommunal räddningstjänst*, sid 51

<sup>18</sup> Ibid, sid 51

(uppdragstaktik) bör betraktas mer som ”ett synsätt på verksamhetens karaktär” än enbart en metod att definiera uppdrag<sup>19</sup>. Likaså anger Försvarmakten att uppdragstaktik förutsätter en ”ledningsfilosofi som präglas av initiativkraft, självständigt beslutsfattande, individuellt ansvarstagande och ömsesidigt förtroende mellan chefer och personal”<sup>20</sup>. Författaren Lars Karlsson menar att vi måste balansera vår syn på dessa begreppsförklaringar som annars kan ”tendera att bli allmängiltig”<sup>21</sup>. Han menar att det ibland inom den svenska Försvarmakten ”förefaller som om kommandostyrning har en dålig klang” och gör ett försök att förtydliga skillnaderna mellan metod och filosofi i vald ledningsform<sup>22</sup>. Karlsson menar vidare att ordet kommandostyrning bör undvikas med tanke på dess övriga användning inom Försvarmakten och att ”nuvarande tendens till polarisering” mellan grad av frihet vid kommandostyrning respektive uppdragstaktik tydliggörs ytterligare. Bilden nedan visar förhållandet mellan metod och filosofi i vald ledningsform.



Figur 1 Förhållande metod och filosofi i vald ledningsform<sup>23</sup>

Detta innebär att en organisation som erkänner sig till en typ av ledningsfilosofi inte i alla lägen behöver tillämpa en viss uttalad metod för ledning utan att tillämpningen på det grundläggande synsättet kan skifta och anpassas till rådande situation. För att få en bredare och en mer nyanserad bild av denna undersökning kommer begreppen *uppdragsstyrning* och *detaljstyrning* att utgöra utgångspunkten i detta arbete. Lars Karlssons beskrivning av kopplingen mellan metod och filosofi och mellan *uppdragsstyrning* och *detaljstyrning* samt gränserna däremellan beskriver tydligt

<sup>19</sup> Ibid sid 51

<sup>20</sup> Militärstrategisk doktrin, (2002), Försvarmakten, Stockholm

<sup>21</sup> Försvarshögskolan, Krigsvetenskapliga institutionen, Stockholm 2003-05-27, *Uppdragstaktik- en ledningsfilosofi i förändring*

<sup>22</sup> Ibid sid 170

<sup>23</sup> Ibid sid 170

komplexiteten att entydigt bestämma hur verksamhet genomförs. Detta arbete fokuserar på en analys av organisationernas doktriner för att beskriva deras förhållningssätt till ovan nämnda begrepp.

Förhållandet mellan ledning, ledarskap och ledningsmetoder är till stora delar skilda men kan behandlas i ett gemensamt sammanhang. Detta gör det lämpligt att studera ledningsmetoder och dess indikatorer ett från ett ledarskapsperspektiv på grund av dess koppling till mänskligt beteende och beteendeforskning. Orsaker till och verkan av vald ledningsmetod har bland annat sitt ursprung i synen på ledarskap.

Den teoretiska modell som utgör grunden för denna studie utgår från ledarskapsteorin om ledarstilar och ledarskap<sup>24</sup>. Modellen har en hierarkiskstruktur där den översta nivån dimensionsnivån beskriver ledningsmetoderna uppdragsstyrning och detaljstyrning. Den andra nivån utgörs av faktorer som påverkar dimensionsnivån dessa kan till exempel utgöras av initiativ och att våga fatta beslut. Den tredje och lägsta nivån är de förhållanden som direkt kan observeras - indikatornivån. Modellens hierarkiska struktur tydliggörs i tabellen nedan.

NIVÅ		LEDNINGSMETOD					
Dimension		Uppdragsstyrning					
Faktorer	Initiativ	Våga fatta beslut	Ta ansvar	Förtroende	Hög utbildning	God disciplin	Uppmuntran
Indikatorer	n	n	n	n	n	n	n
Dimension		Detaljstyrning					
Faktorer	Planer	Regelverk			Krav och belöning	kontroll	
Indikatorer	n	n			n	n	

Tabell 1. Den hierarkiska strukturen hos ledningsmetoder och olika inflytelser

Syftet med denna uppsats är att studera försvarsmaktens och den kommunala räddningstjänstens ledningsmetoder vid genomförandeverksamhet ur ett doktrinärt perspektiv för att få fram en tydligare bild av de båda organisationernas grundläggande synsätt på ledning. Genom en ökad kunskap och insikt om organisationernas olika förutsättningar skapas större möjligheter till en effektiv gemensam insats vid en räddningsoperation.

Följande frågeställning står att besvara:

1. Föreligger det en skillnad mellan försvarsmaktens och den kommunala räddningstjänstens doktriner med avseende på genomförandeverksamhet som kan förklaras i termer av uppdragsstyrning och detaljstyrning?

<sup>24</sup> Direkt ledarskap sid 39-40, Fälth & Hässler, Värnamo 2003



## METOD

Uppsatsen kan ses som en jämförande studie av utvalda formella regelverk och doktriner för ledning av genomförandeverksamhet inom den kommunala räddningstjänsten och försvarsmakten.

För att kunna göra detta har en kvalitativ textanalys av centrala dokument vilka behandlar ledningsfrågor utgjort grunden för arbetet. Organisationerna vilkas regelverk har studeras utgörs av Försvarsmakten och den kommunala räddningstjänsten. De primära källorna för studien har varit

- **Grunder för ledning: generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser.**
- **Militärstrategisk doktrin**
- **FM grundsyn ledning**

Anledningen till valet av en kvalitativ textanalys har varit att försöka finna helheten och den grundläggande andemeningen i studerat underlag. Undersökningen har varit av systematiserande karaktär där texternas innehåll har analyserats och klassificeras efter vilken grad de influeras av ledning enligt detaljmetodik respektive uppdragsmetodik. Utgångspunkten i denna studie har varit att ledning genom detaljstyrning respektive uppdragsstyrning utgör varandras motpol. Detta betraktelsesätt kan tyckas vara något tillspetsat då ledning i praktiken ofta genomförs genom en kombination av bägge metoderna och anpassas efter gällande situation och läge. Trots detta, skapar ett betraktelsesätt enligt ovan goda förutsättningar för analys och mätning av förekomsten av valda operationella indikatorer vilka indikerar i vilken utsträckning organisationerna på doktrinär nivå planerar att leda verksamhet, det vill säga kan mäta hur respektive organisation anser att genomförandeverksamhet skall ledas. I denna undersökning har de operationella indikatorerna för uppdragsstyrning respektive detaljstyrning definierats på förhand för att systematisera undersökningen och tydliggöra skillnader. Studien har genomförts utifrån idén om på vilket sätt ledning bäst skall genomföras. Denna uppsats har behandlat den centrala ledningens syn på ledning vilket återspeglas i valet av material. Detta har haft sin grund i svårigheter att få fram skriftligt underlag från källor på lägre nivå hos de studerade organisationerna.

Som officer i försvarsmakten sedan 15 år och med erfarenhet av främst direkt ledarskap och ledning på olika nivåer inom organisationen kan detta omedvetet påverka tolkningen av studerat material. Min ambition är att förhålla mig så neutral som möjligt och vara trogen vald metodik och val av definierade indikatorer. Jag har ambitionen att tolka texten utifrån mottagarens eller användarens perspektiv d v s den chef som är satt att leda verksamheten under ett genomförande av en operation.

För att få en jämförelse mellan försvarsmakten och den kommunala räddningstjänsten skall en rumslig jämförelse av i vilken utsträckning organisationerna i det studerade materialet anknyter till principerna för uppdragstaktik respektive kommandostyrning. Detta i termer av mer eller mindre.

## **Tillvägagångssätt**

Inledningsvis har studier och analys av tillgänglig litteratur genomförts samt en genomgång av tidigare genomförd forskning inom området civil- militär samverkan och ledning. Det kan konstateras att en hel del arbete tidigare har genomförts inom området eller i nära anslutning till detta område. Dessa studier har dock haft delvis andra problemformuleringar och frågeställningar och belyser olika aspekter och vinklingar kring ledningsfrågor som delvis kan bidra till detta arbete. Vissa slutsatser från dessa arbeten har tagits med i denna uppsats.

Därefter genomförs en genomgång av de formella regelverk och doktriner som ligger till grund för Räddningstjänstens och Försvarsmaktens verksamhet och som reglerar grunder för ledning samt arbetssätt. Materialet utgörs av lagar och författningar som reglerar operativ verksamhet, det vill säga hur verksamhet skall planeras, genomföras och följas upp samt centrala dokument och doktriner för ledningsfrågor och operativ verksamhet. Administrativa bestämmelser som ekonomiska styrmedel och personaladministrativa bestämmelser kommer inte behandlas om det inte är nödvändigt. Resultaten kommer därefter att analyseras utifrån indikatorerna som finns listade i figur 1 för att finna i vilken grad och omfattning som organisationerna styrs utifrån principerna för uppdragsstyrning respektive detaljstyrning i genomförandet av operativ verksamhet.

Avslutningsvis genomförs en diskussion om vilka konsekvenser undersökningens resultat kan få för samarbete och effektivitet mellan den kommunala Räddningstjänsten och Försvarsmakten vid en gemensam operation och om en mera integrerad syn på ledning är nödvändig, möjlig eller önskvärd för att ge ökad effekt vid framtida gemensamma insatser.

## **Instrument**

De objekt som har undersökts är Försvarsmakten respektive kommunala Räddningstjänsten eller mera precist operationsledningen respektive räddningsledningen därför att det är dessa enheter som utgör den operativa ledningen vid en insats och skall exekvera den översta ledningens beslut. De egenskaper som varit föremål för mätning hos dessa objekt är i vilken utsträckning organisationen med avseende på doktrin tillämpar uppdragsstyrning respektive detaljstyrning. De observationer som gjorts beskrivs i termer av grad av inflytande av principerna uppdragsstyrning respektive detaljstyrning som kan observeras. För att genomföra mätningen har ett antal operativa indikatorer valts som beskriver kärnan och principerna för de två ledningsmetoderna. Indikatorerna har tagits fram dels med utgångspunkt från den senaste militära ledarskapslitteraturen som beskriver karaktären av olika ledarskapsstilar dels av studier av litteratur kring uppdragstaktik och dess tillämpning. Vid valet av indikatorer har ambitionen inte varit att vara heltäckande vilket även torde vara problematiskt med anledning av ämnets karaktär. Som tidigare beskrivits finns en stor variation hos olika författare om vad som utgör kärnan i uppdragstaktik och hur den skall tillämpas. De nedan listade indikatorerna är ett försök att sammanställa de viktigaste aspekterna av respektive ledningsfilosofi.

### Uppdragsstyrningens operativa indikatorer

**Initiativ:** i vilken utsträckning uppmuntras medarbetarna till att ta egna initiativ.

**Våga fatta beslut:** i vilken utsträckning uppmuntras medarbetarna till att ta egna beslut

**Ta ansvar:** uppmuntras medarbetarna till att vara ärlig och ta ansvar för egna handlingar och i vilken utsträckning tillåter organisationen misstag.

**Förtroende:** i vilken utsträckning uppmuntras till öppen dialog mellan chefer och personal.

**Hög utbildning** i vilken utsträckning påtalas vikten av utbildning.

**God disciplin** i vilken utsträckning påtalas vikten av personlig acceptans av givna normer och ett etiskt förhållningssätt

**Uppmuntran:** i vilken utsträckning uppmuntras medarbetarna till att ge och ta feedback.

### Detaljstyrningens operativa indikatorer

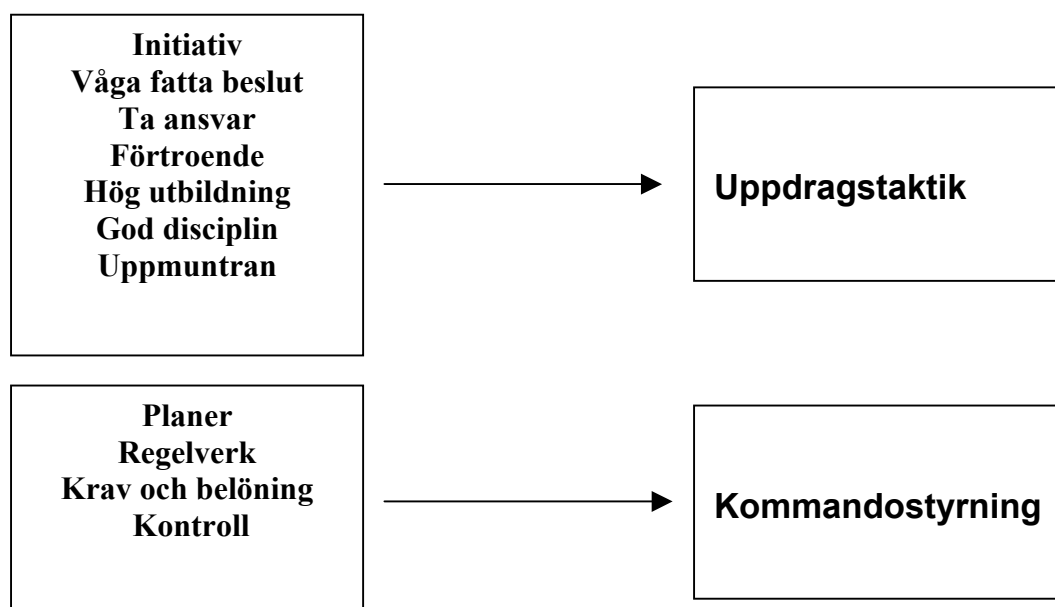
**Planer:** I vilken omfattning skall genomförandet genomföras i enlighet med i förväg uppgjorda detaljerade planer.

**Regelverk:** I vilken omfattning påtalas vikten av att följa regelverk

**Krav och belöning:** I vilken omfattning påtalas vikten av att ha ett detaljerat uppföljningssystem av personalen och verksamheten

**Kontroll:** I vilken omfattning påtalas vikten av att ha ett system för kontroll av underställda

Bilden nedan beskriver förhållandet mellan företeelser inom en organisation och i vilken utsträckning verksamheten kan karaktäriseras som kommandoinriktad respektive uppdragsinriktad. Ju högre förekomst av de oberoende förklaringsvariablerna i de vänstra rutorna i de undersökta texterna i desto högre utsträckning tenderar ledningen att baseras på ett synsätt som kan beskrivas som uppdragsinriktat respektive kommandoinriktat. Valet av metodik kommer inte att påverka ett genomförande på ett absolut sätt. Inslag av både UT och KS kommer troligen att tillämpas vid olika tillfällen beroende av verksamhetens karaktär. Jag lägger inga värderingar på vilket sätt som är "bäst" att utföra ledning på eller i vilka situationer det ena eller andra sättet är att föredra.



## RESULTAT

I det inledande kapitlet har beskrivits att Försvarmakten och Räddningstjänsten i stort delar definitionen av vad uppdragsstyrning respektive detaljstyrning innebär i termer av ledningsmetod. I genomgången av Räddningstjänstens litteratur på detta område är det tydligt att inspirationen och utgångsvärden i stor omfattning hämtats från Försvarmakten. I Räddningstjänstens ledningsprocess som beskriver hur ledning åstadkoms i systemet står att läsa att:

*”..Ledning bör i första hand ske genom uppdragstaktik. Chef bör, i det dagliga arbetet, verka långsiktigt för att grundlägga klimatet för uppdragstaktik.”<sup>25</sup>*

Vidare görs ingen skillnad på Räddningstjänstens ledning under fredstid, krigstid eller under höjd beredskap

*Ledning av kommunala räddningsinsatser skall följa samma principer i normal fredstid som vid höjd beredskap.<sup>26</sup>*

Försvarmakten slår fast att ”Försvarmaktens ledningsmetod är uppdragstaktik”<sup>27</sup>. På motsvarande sätt anges att ingen åtskillnad i val ledningsmetod skall göras beroende på läge utan följa samma principer.

*För att säkerställa obruten ledning bör den dock ske på likartat sätt i fred, kris och krig. I första hand upprätthålls därför normala lydnadsförhållanden. Vid behov förstärks befintliga strukturer och resurser. Först då detta inte är tillräckligt sker övertagande av ledning.<sup>28</sup>*

I Försvarmaktens *militärstrategiska doktrin 2002* fastslås redan i det inledande kapitlet vikten av militära studier. De teoretiska studiernas uppgift är att ”befordra en professionell kompetens som innebär förmåga att både tillämpa och utveckla militära strategier”. Man menar vidare att en sådan kompetens endast kan grundas på individuell förståelse<sup>29</sup>. För att hantera konflikters komplexitet och de osäkerheter oförutsägbara händelser som kommer att uppstå utgör människan med hennes förmåga till varseblivning, omdöme, kreativitet och initiativ en förutsättning för att kunna hantera stridens osäkerhet och oordning. Avsaknad av bland annat utbildning, övning anses kunna bli avgörande och gränssättande faktorer som resulterar i misslyckande. För att kunna reducera konfliktens osäkerheter, *friktioner*, krävs att människor ger varandra ömsesidig information och att kunskap och förmåga att rätt tolka informationen finns hos personalen, i annat fall har informationen begränsat eller inget värde. Motsvarande fokusering på utbildningens inverkan på tillämpningen och effekten på operativ verksamhet står inte att finna i Räddningsverkets *Grunder för ledning 1998*.

---

<sup>25</sup> Räddningsverket, 1998, *Grunder för ledning: generella principer för ledning av kommunal räddningstjänst*, sid 51

<sup>26</sup> Ibid sid 9

<sup>27</sup> *Militärstrategisk doktrin*, (2002), Försvarmakten, Stockholm, sid 90

<sup>28</sup> Försvarmaktens *Grundsyn Ledning*, 2001, sid 17

<sup>29</sup> Ibid sid 10

En annan grund för Försvarsmaktens agerande är manövertänkande. Innebörden av detta är centralt för att förstå uppdragsstyrningen som metod i ett militärt sammanhang. Strävan att ta och behålla initiativet och att våga fatta beslut är viktiga grundstenar som tydligt manifesteras i Militärstrategisk doktrin 2002.<sup>30</sup> Det som är kärnan i manövertänkandet har beskrivits av professor Rekkedal enligt följande: ”troligen är det som idag mest karakteriserar en manöverorienterad militär kultur att fienden *inte* primärt bekämpas genom att man kraftsamlar överlägsna resurser mot fiendens *starka punkt* utan att motståndaren istället angrips där han fysiskt eller psykologiskt är svag”<sup>31</sup>. Avsikten är således inte att i alla lägen slå ut fiendens militära kapacitet, utan att segra genom att bryta ned fiendens *vilja* till fortsatt kamp. Den kinesiske militär filosofen Sun Zi har i sitt krigsfilosofiska mästerverk *krigskonst* beskrivit att direkta slag är en mycket riskabel och vanskelig verksamhet, och att seger i första hand skall sökas genom att ödelägga fiendens planer och det sämsta är att angripa hans städer<sup>32</sup>. Genom att bryta fiendens vilja till fortsatt kamp kan seger nås utan stora förluster. Genom en lyckad manöverkrigföring skulle således en mindre och tekniskt underlägsen styrka kunna besegra en numerärt och tekniskt överlägsen fiende. Syftet med manöverkrigföring är att få motståndaren i en situation där han hela tiden är reaktiv, medan du över tiden skall ha och ta initiativet i striden och tvinga fienden att parera. Denna situation försätter fienden i tidsnöd och skapar konstant psykisk press och osäkerhet. Offensiven värderas i detta sammanhang som den avgörande formen av krigföring. Defensiven fyller sin funktion som väntläge eller uppladdning inför lämplig anfallstidpunkt.

Vikten av initiativ och att våga fatta beslut i syfte att ”komma innanför motståndarens beslutscykel” vilket innebär att försätta motståndaren i en sådan tidsnöd att han kommer i efterhand och gör hans åtgärder irrelevanta är centralt för Försvarsmakten.

*Manövertänkande förutsätter mer än enstaka initiativ. Vad som eftersträvas är ständiga initiativ från vår sida så att motståndaren sällan eller aldrig får chans att utnyttja sin styrka. Genom att vi på samtliga nivåer tar och riktar samordnade insatser mot kritiska sårbarheter riskerar motståndaren hela tiden nederlag. Detta förutsätter en atmosfär som stimulerar viljan att ta initiativ och minimerar omständigheter som begränsar eller hämmar individuellt agerande.*<sup>33</sup>

Anknytande resonemang för även Räddningsverket när man behandlar hur beslut fattas i ett system. Ledningssystemet är uppbyggt av ett hierarkiskt system av flera nivåer där den översta nivån utgörs av *normativ ledning* var uppgift är att ”tolka och besluta organisationens roll” det vill säga att fatta beslut för hur hela organisationen skall arbeta samt fastställa idé för, eller inrikta verksamheten<sup>34</sup>. Nästa nivå utgörs av den *strategiska ledningen*, vilkens uppgift är att besluta om beredskap och att

<sup>30</sup> Militärstrategisk doktrin 2002, sid 81-90

<sup>31</sup> Ibid sid 415

<sup>32</sup> Sun Zi kap 3 sid 25

<sup>33</sup> Militärstrategisk doktrin 2002, sid 86

<sup>34</sup> Räddningsverket, 1998, *Grunder för ledning: generella principer för ledning av kommunal räddningstjänst*, sid 28

fastställa insatsers ram som avgränsningar i tid, resurser och geografiskt läge<sup>35</sup>. Den *operativa ledningen* skall utöva den samlade ledningen av den löpande insatsen inom given ram. Detta innebär att ange avsikt och inriktning för insatsen samt tilldela de enskilda enheterna uppgifter<sup>36</sup>. Den lägsta nivån utgörs av *enskilda enheter* vilka är de som utför arbetet i insatsområdet. För att kunna få effektivitet i en räddningsoperation under kraftig tidspress påtalas behovet av enhetligt beslutsfattande genom organisationens alla nivåer. Detta sker genom att chefer utformar avsikt som är välkänd inom hela organisationen. Verket för att under en pågående insats förmedla avsikten är *beslut i stort, BIS*.<sup>37</sup> Strävan är att uppmuntra lokala initiativ då det konstateras att ”en chef inte kan ha kontroll på allt som sker”.

*En klart angiven avsikt möjliggör improvisationer och självständigt agerande i en riktning som totalt sett gagnar hela insatsen. Detta är en grundförutsättning för uppdragsledning*<sup>38</sup>.

Ansvarsfördelningen vid genomförandet av operationer inom organisationerna är entydig och chefernas ansvar är tydligt, detta kan aldrig delegeras. Försvarsmaktens doktrin beskriver ett perspektiv där människan är satt i centrum och där chefers olikheter ses som en tillgång för att undvika ett stereotypt uppträdande och som innebär att chefer på alla nivåer måste acceptera en viss dynamik i tillvägagångssätt under genomförande.<sup>39</sup> Man säger vidare att ”de som utför en uppgift har samtidigt ett ansvar att snabbt och efter egna förutsättningar lösa problem, exempelvis när de stöter på en situation som ordergivaren inte kunnat förutse”.<sup>40</sup> Detta i kombination med öppen dialog mellan chefer på olika nivåer skapar förutsättningar för ansvarstagande hos all personal. Texten ger även uttryck för förståelse för komplexiteten i mänskligt beslutsfattande och i interaktionen mellan människor och att avdömningar i termer av rätt och fel i beslutsfattande kan vara svåra eller omöjliga att göra.

*Kärnan i militär ledning är samordning av mänskligt agerande och resurser av olika slag i komplexa, dynamiska situationer, ofta under stor osäkerhet och tidspress*<sup>41</sup>.

Räddningsverket ger uttryck för ett mera chefscentrerat synsätt på ansvarstagande och där de allmänna mänskliga aspekterna kring beslutsfattning beskrivs i mindre omfattning. De enskilda komponenternas ansvar är i första hand agera utifrån givna order genomföra verksamhet och att rapportera uppåt i organisationen. Det är den högre nivåns ansvar i ledningssystemet att besluta om förändringar som måste ske till följd av olika problem vid lägre nivåer eller om divergerande uppfattningar om läget uppstår i ledningssystemet.

---

<sup>35</sup> Ibid

<sup>36</sup> Ibid sid 29

<sup>37</sup> Ibid sid 45

<sup>38</sup> Ibid

<sup>39</sup> Militärstrategisk doktrin 2002, sid 92

<sup>40</sup> Ibid

<sup>41</sup> Ibid sid 93

*Varnings signaler från en nivå i ledningssystemet bör inom en definierad längsta tid, analyseras av den högre ledningen och omsättas i erforderliga beslut<sup>42</sup>*

Samordning av verksamhet av underställda åvilar alltid en chef, men en flexibilitet till direkt samverkan mellan enskilda enheter inom ramen för BIS ses som en önskvärd förmåga i syfte att minska belastningen hos en chef. Denna förmåga ses som en bouseffekt av väl utvecklad uppdragstaktik i organisationen.

Ett genomgående tema i Försvarmaktens litteratur är kravet på medarbetare att agera beslutsamt och att våga fatta beslut. Detta gäller inte bara chefer på olika nivåer utan är ett förhållningssätt som gäller alla.

*Obeslutsamhet och bristande handlingskraft få ofta allvarligare följder än misstag i fråga om tillvägagångssätt<sup>43</sup>*

För att skapa en atmosfär där människor vågar fatta beslut och agera självständigt anges att chefen har ett särskilt ansvar att tillse att underställda har god utbildning och att övningar ständigt skall genomföras. Dessutom krävs att det skapas en situation där människor lär känna varandra och genom dialog och övning skapar ett ömsesidigt förtroende för varandra.

*Varje chef skall uppmuntra och ge utrymme för underställda chefers och övriga underlydandes agerande. Att agera har sitt ursprung i personliga egenskaper som självförtroende, trygghet, mod och förståelse. Dessa egenskaper befrämjas av god utbildning och övning. Genom att skapa en atmosfär av ömsesidigt förtroende, ökar viljan att ta ansvar och omständigheter som begränsar eller hämmar individuellt agerande minimeras. Framgångsrikt ledarskap kännetecknas bland annat av ömsesidigt förtroende mellan ledare och ledda samt möjligheter för individer att fullt ut använda sin förmåga. Förtroende bygger på dialog och personliga relationer, som till stor del endast kan uppnås genom nära kontakt mellan människor. Chefer skall eftersträva personligt ledarskap och vara föredömen avseende kompetens, initiativkraft, mod, uthållighet, ansvarstagande, omdöme och omsorg om personal<sup>44</sup>*

Räddningstjänstens doktrin fokuserar framförallt på chefers beslutsförmåga på olika ledningsnivåer vid insatsledning. De mellan mänskliga relationerna i ett ledarskapsperspektiv ges lite utrymme. Chefer på olika nivåer utgör centrala funktioner som dimensionerar insatsens effekt. Kravet på chefens förståelse för samspelet mellan olika komponenter i ledningsorganisationen är väsentligt för en effektiv insats. Insikten i en räddningsinsats komplexitet och inledningsvis oklara läge i kombination med högt tempo gör att agerande måste ske utifrån diffusa underlag och korrigeringar av genomförandet måste därför göras efterhand. Detta gör att förmågan

---

<sup>42</sup> Räddningsverket, 1998, *Grunder för ledning: generella principer för ledning av kommunal räddningstjänst*, sid 55

<sup>43</sup> Försvarmaktens Grundsyn Ledning, 2001, sid 7

<sup>44</sup> Försvarmaktens Grundsyn Ledning, 2001, sid 20-21

hos chefer att fatta beslut ses som grundläggande, men av detta kan inte utläsas en vilja att skapa en miljö där samtliga medarbetare uppmuntras till att fatta egna beslut.

*Förmåga att fatta beslut, förmedla sin vilja och ta ansvar är några av de viktigaste chefsegenskaperna vid ledning av räddningsinsatser. Väsentligt för förmågan att verka som chef, på alla ledningsnivåer i ledningssystemet, är förståelsen för det nivåspecifika och interaktionen mellan komponenterna<sup>45</sup>*

Vikten av god disciplin hos alla medarbetare inom bägge organisationerna utgör en viktig grund för det dagliga arbetet och vid genomförande verksamhet. Inriktningen av räddningsinsatser för Räddningstjänsten grundas i räddningstjänstlag och förordning samt i samhälleliga och inomprofessionella värderingar. Det samhällskulturella innehållet konkretiseras ytterligare i räddningstjänstkulturen där det finns både uttalade och outtalade värderingar som styr räddningstjänstens agerande. På taktisk nivå finns formuleringar av prioriteringsregler. En formulering, tillämpliga vid brand är följande: Räddning av människoliv går före räddning av egendom eller miljö, angrepp kräver större resurser än skydd, begränsa först släck sedan och ju tidigare insats desto bättre resultat.<sup>46</sup> För Försvarmaktens del gäller att organisationen och personalen skall

*”följa de nationella och internationella regler som styr myndighetens användande av våld och tvång - rättsliga grunder. Myndighetens agerande vid utövande av våld och tvång skall också stå i överensstämmelse med statsmakternas politiska överväganden – politiska grunder”<sup>47</sup>*

Dessutom anges att verksamheten skall bedrivas på ett sådant sätt det överrensstämmer med de normer som i övrigt gäller i samhället.

*Försvarmakten skall åtnjuta ett stort förtroende hos medborgarna. Förtroendet skall erhållas genom att verksamheten är känd och uppfattas som meningsfull av allmänheten samt genom att Försvarmaktens uppträdande är föredömligt. Respekt för människovärdet skall genomsyra Försvarmaktens verksamhet.<sup>48</sup>*

Vikten av att uppnå en gemensam lägesuppfattning och gemensam bedömning av läget utgör en av grunderna för att kunna tillämpa uppdragsstyrning<sup>49</sup>. Inom Försvarmakten skall detta ske genom dialog mellan chefer på alla nivåer och genom att tid för diskussion avdelas under förberedelsefasen så att chefer ges möjlighet att påverka uppdrag och tillvägagångssätt. Det är viktigt att genomförande förband och personal med special kompetens får påverka egna uppgifter och uppdrag så att dessa

---

<sup>45</sup> Räddningsverket, 1998, *Grunder för ledning: generella principer för ledning av kommunal räddningstjänst*, sid 52

<sup>46</sup> Lars Fredholm, *Utveckling av räddningstaktik, analyser och metodförslag*. Rapport FOA-E-50006-5.3, april 1990

<sup>47</sup> Militärstrategisk doktrin 2002, sid 41

<sup>48</sup> Ibid sid 115

<sup>49</sup> Detta beskrivs i Räddningsverkets *Grunder för ledning* kapitel 6 och i *Militärstrategisk doktrin* Kapitel 7



överensstämmer med gällande förmåga eller att beordrande chef är medveten om planens risker och begränsningar.

*Dialoger bör tidigt föras mellan chefer på olika nivåer, bland annat för att uppnå en gemensam bild av läget. Orienteringar, förberedande order och order efter hand skall användas rutinmässigt för att ge underställda chefer och förband nödvändig förberedelsestid.<sup>50</sup>*

*Chefer bör ges tid att diskutera uppdrag och tillvägagångssätt med överordnad chef liksom inom eget förband. För att möjliggöra dialog skall därför order om möjligt ges i personlig kontakt mellan chefer. Därvid kan den som ger order också lämna stöd.<sup>51</sup>*

Detta innebär vidare att krav ställs på chefer att meddela brister i överordnad nivåns plan och att föreslå förändringar. Miljön måste präglas av öppenhet och prestigelöshet både mellan chefer och mellan chefer och underställd personal.

Inom Räddningstjänsten antyds behovet av dialog mellan medarbetare och chefer, men i första hand påpekas chefens förmåga att ha rätt uppfattning om personalens och organisationens förmåga att genomföra en specifik insats. Det är således chefens uppfattning som ligger till grund för hur en insats planeras och genomförs. Hur chefen skall ta fram sitt beslutsunderlag, eller hur denne grundat sin uppfattning framgår inte av studerad litteratur. Dock framgår en insikt om uppdragsledningens förutsättningar.

*Uppdragsledning förutsätter också en dialog om enheternas kapacitet, så att uppdragen står i proportion till denna kapacitet.<sup>52</sup>*

Chefens centrala roll och kunskap om organisationens kapacitet samt att effektiviteten vid en insats grundas i det dagliga arbetet antyder att en miljö av öppenhet och kritiska diskussioner skall främjas.

*Organisationen måste ofta fungera på ett bestämt sätt under insatser. Skall detta fungera krävs att arbetet ständigt organiseras så att enskilda individers uppgifter är av motsvarande svårighetsgrad i olika situationer. Om höga krav beträffande t ex ansvarstagande ställs på en enskild individ under insatser, i kombination med att ansvarstagande under övrig tid är starkt begränsat, blir situationen märklig för den berörde. Organisationens förmåga till insats grundas således i det dagliga arbetet.<sup>53</sup>*

Den militära insatsplaneringen syftar till att skapa en förståelse för uppdraget och dess syfte samt att formulera en tydlig idé om hur uppgiften skall lösas. Detta innebär krav på tydlighet från den politisk- strategiska nivån genom ledningskedjan ner till den taktiska nivån. För att ta hänsyn till de olika faktorer och krav på planering som ställs

---

<sup>50</sup> Försvarsmaktens Grundsyn Ledning, 2001, sid 24

<sup>51</sup> Ibid sid 25

<sup>52</sup> Räddningsverket, 1998, *Grunder för ledning: generella principer för ledning av kommunal räddningstjänst*, sid 51

<sup>53</sup> Ibid sid 11

olika nivåer skall planering ske parallellt inom organisationen för att korta tiden mellan planering och insats. Vid planering skall hänsyn tas till olika tänkbara händelseutvecklingar. Olika tidsperspektiv och tidigare vunna erfarenheter beaktas. Planering skall både koordineras med långsiktiga mål och med genomförandet av aktuell insats.

*Planer skall ange slutmål och eventuella delmål, omfattande önskvärda förmågor och tillstånd då uppdraget är löst. Vidare skall planer beskriva kritiska faktorer och alternativa händelseutvecklingar med inriktningar för eget agerande. I övrigt bestäms formerna för planeringen av varje chef utifrån situationen.<sup>54</sup>*

För att ytterligare manifesteras stridens dynamik och olika planers begränsade aktualitet och brister är det dock väsentligt att tillämpa noggrannhet och tydlighet i planeringsarbetet så att verksamheten kan fortsätta även om överordnad ledning uteblir.

*En genomtänkt och tydligt formulerad plan minskar behovet av detaljerad styrning. Den kan, tillsammans med uppdragstaktiken, kompensera för ledningsbortfall eller brister i ledningssystemet samt för det faktum att ingen plan helt kan förutsäga hur insatsen kommer att utvecklas.<sup>55</sup>*

Räddningstjänst insatser är till sin karaktär av sådan art att specifika planer för aktuell insats inte torde vara möjliga att skapa innan händelsen inträffar. Viktigt för insatsplaneringen och därmed nyttjandet av resurserna är kunskaper om organisationens kapacitet och i vilket tidsperspektiv olika nivåer i organisationen skall verka i. För att säkerställa tillräckligt planeringsunderlag för den operativa nivån måste den strategiska nivån agera i en längre tidsskala och fortlöpande genomföra bedömningar av flera faktorer som påverkar resursåtgång och typer av resurser som krävs för att lösa uppgiften. För att kunna genomföra den aktuella insatsen enligt skapad plan skall enhetlighet i beslutsfattande skapas vilket innebär att beslut som fattas på olika nivåer går i samma riktning.

*Enhetlighet i beslutsfattande i ledningsorganisationen förutsätter främst en samstämmig uppfattning om avsikten med insatsen, läget och dess utveckling samt de egna resursernas kapacitet.<sup>56</sup>*

Såväl Försvarsmaktens som Räddningstjänstens verksamhet har juridiska aspekter och regleras genom rättsliga - och politiska grunder. Försvarsmakten skall följa de nationella och internationella regler som styr myndighetens användande av våld och tvång samt agera i överensstämmelse med statsmaktens politiska överväganden.<sup>57</sup> På internationell nivå regleras användandet av militära maktmedel främst av FN-stadgans folkrätt, krigets lagar samt regler rörande mänskliga rättigheter.<sup>58</sup> De

<sup>54</sup> Försvarsmaktens Grundsyn Ledning, 2001, sid 24

<sup>55</sup> Militärstrategisk doktrin 2002, sid 95

<sup>56</sup> Räddningsverket, 1998, *Grunder för ledning: generella principer för ledning av kommunal räddningstjänst*, sid 49

<sup>57</sup> Militärstrategisk doktrin 2002, sid 41

<sup>58</sup> Ibid

nationella grunderna utgörs dels av regeringsformen dels av olika förordningar som reglerar Försvarsmaktens nyttjande under fred och neutralitet (IKFN) samt vid internationella uppgifter. Utöver detta styr ett antal lagar och förordningar hur Försvarsmakten skall kunna stödja samhället vid räddningstjänst och vid militär medverkan i civil verksamhet i övrigt. Den kommunala räddningstjänsten regleras i räddningstjänstlagen och räddningstjänstförordningen. Där framgår bland annat räddningsledarens juridiska befogenheter och ansvar samt vilka relationer som råder mellan företrädare för polismyndigheten, sjukvårdshuvudmannen och räddningsledaren.<sup>59</sup>

Uppföljning och kontroll av genomförande verksamheten utgör viktiga inslag för att styra verksamheten hos både Räddningstjänsten och försvarsmakten. Hos försvarsmakten anges att syftet med uppföljningen är att *stödja insatta chefer och förband, att kontrollera att verksamheten bedrivs så att angivna mål kan nås samt att vid behov förändra inriktningen*<sup>60</sup>. Vidare menar man att ledningen alltid skall ske i ständig anpassning till situationen och att uppföljning därför är ett *viktigt medel för att upprätthålla handlingsfrihet och kunna utnyttja uppkomna möjligheter under pågående insats*<sup>61</sup>. Uppföljningens syfte är således inte att tillfredsställa chefers behov av att ständigt kontrollera underställda eller ett uttryck för misstro utan snarare ett uttryck för att öka effekten av samordningen mellan olika enheter och förband. Inom Räddningstjänsten påtalas som tidigare angivits vikten av enhetlighet i ledning och beslutsfattande på alla nivåer. I detta sammanhang utgör den gemensamma lägesbilden en grund för effektiva insatser. Denna lägesbild kan vara problematisk att förmedla, inte minst genom att olika ledningsnivåer tolkar informationen olika. Därför bör överordnad nivå alltid aktivt genomföra uppföljning och kontroll av underställdas och sidoordnades verksamhet i syfte att skapa en så effektiv och samordnad insats som möjligt. En del av uppföljningen utgörs av rapportering med viss överrenskomen periodicitet med särskilda kriterier men även genom aktiv uppföljning baserad på konkreta frågeställningar.

*Överordnad nivå bör aldrig invänta en underliggande nivåns rapport eftersom detta ofta innebär att organisationen får en parerande karaktär. Den rapporterade nivån kan nämligen inte alltid veta vilken typ av information som överordnad nivå behöver.*<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Räddningsverket, 1998, *Grunder för ledning: generella principer för ledning av kommunal räddningstjänst*, sid 65

<sup>60</sup> Försvarsmaktens Grundsyn Ledning, 2001, sid 26

<sup>61</sup> Militärstrategisk doktrin 2002, sid 94

<sup>62</sup> Räddningsverket, 1998, *Grunder för ledning: generella principer för ledning av kommunal räddningstjänst*, sid 47

## DISKUSSION

Frågor som rör ledning, ledarskap och ledningsfilosofi är starkt sammankopplat med individuella subjektiva uppfattningar och erfarenheter. Några allmängiltiga och definitiva definitioner av uttryck, eller en gemensam begreppsapparat står oftast inte att finna. I denna uppsats har ett försök gjorts att skapa operativa indikatorer för att beskriva ett förhållningssätt till ledarskap baserat på uppdragsstyrning respektive kommandostyrning. Indikatorerna är framtagna med utgångspunkt i litteratur utgiven av Försvarsmakten och bär av naturlighet en viss färgning av det förhållningssätt och den kultur som där råder. Dock har författaren konstaterat, både vid studier av Räddningstjänstens litteratur och vid samtal med befäl vid Sörmlandskustens räddningstjänst i Nyköping, att Försvarsmaktens litteratur och de studier som genomförts vid Försvarshögskolan till stor del utgör grunden för Räddningstjänstens nuvarande principer för ledning. Trots detta är författaren medveten av att valda operativa indikatorer är subjektiva och att undersökningen inte kan göra anspråk på att vara allmängiltig, framförallt om det gäller studier av näringslivets styrning. Trots allt har författaren funnit att ett antal skillnader kunnat observerats genom vald metod. Den kvalitativa textmetoden ger författaren stor frihet att tolka materialet vilket i sig utgör en risk. Ambitionen har dock varit att förhålla sig så neutral som möjligt även om författarens militära bakgrund omedvetet kan tyckas lysa igenom.

Materialet har utgjorts av offentliga publikationer som utgör Försvarsmaktens respektive Räddningsverkets officiella syn på ledning vilket ger hög reliabilitet. Dessutom består det av lagar, författningar, officiella rapporter, officiella skrivelser och propositioner vilka har hög trovärdighet. Information som hämtats från hemsidor på Internet har tagits från officiella hemsidor såsom Försvarsmakten, högskolor och Räddningsverk och får därför anses ha hög reliabilitet på grund av dess officiella status. I det analyserade materialet finns vidare en övervikt i omfattning till Försvarsmakten. Inom Räddningsverket pågår en studie över utvecklingsbehovet inom området ledning och ledningsfrågor inom kommunal räddningstjänst.<sup>63</sup> Resultatet av denna studie har ännu inte publicerats i något centralt dokument och kan därför inte utgöra underlag för denna studie. En viss diskrepans avseende färskhet finns i materialvalet där försvarsmaktens litteratur är från 2001-2002, medan Räddningsverkets material är utgivet 1998. Detta innebär att en förnyad studie med mera jämförbart material med fördel kan genomföras när Räddningsverkets studie enligt ovan är publicerad.

Förhållandet till en gemensam teori bakgrund och utbildningsnivåns inverkan på tillämpningen och effekten på operativ verksamhet för ges litet utrymme i Räddningsverkets *Grunder för ledning*. Detta skulle kunna förklaras av att behovet inte bedömts som så stort då en räddningsinsats oftast bedrivs i en mindre operativ organisation och att all personal är anställd vid samma arbetsplats och dels känner varandra väl och dels känner arbetsrutinerna väl. Avsaknaden av detta skulle dock kunna ställa till problem om samverkan skall ske med t ex försvarsmakten om man inte på ett tydligt sätt kan beskriva och är insatt i bakgrunden till varför man leder som

---

<sup>63</sup> Räddningsverket, *Handlingsprogram Ledning, Handlingsprogram för utveckling av ledningsfrågor inom kommunal räddningstjänst 2001-2003, Huvudrapport och bilaga*, 2001-04-06

man gör. Uppdragsstyrningens effekt kan omintetgöras om inte alla medarbetare från chefer på högsta nivå ner till enskild medarbetare och soldat är medveten om vad som förväntas av honom eller henne in akut situation. En annan anledning till denna skillnad mellan Räddningstjänst och Försvarsmakt är olikas behov kan vara grundat på olika krav beroende på olika erfarenheter att kring osäkerheter och friktioner, som kanske är större vid väpnad strid och krig mot en motståndare med egen vilja. Bedömningen av möjligheterna till överblick och kontroll över operationsområdet kan vara en tredje orsak till olika doktrinära fokus på utbildningsfrågor.

Både Försvarsmakten och Räddningstjänsten betonar vikten av initiativ och kraftfullt ledarskap och beslutfattande inom organisationen. Utgångspunkten och orsakerna för detta förhållningssätt skiljer sig dock åt. För Räddningstjänsten är utgångspunkten tiden och för Försvarsmakten komplexiteten och osäkerheterna på stridsfältet. Tiden utgör ofta en avgörande faktor för hur väl en räddningsinsats lyckas; desto snabbare man är på plats och desto tidigare t ex en brand kan bekämpas ju mindre blir skadorna. Ju tidigare insats, desto bättre resultat. För Försvarsmakten gäller det att skaffa sig verktyg för att hantera krigets dynamiska miljö där lägesbilden snabbt kan förändras och endast är möjlig att observera på lägre nivå på stridsfältet. Detta resulterar i behov av att personal på alla nivåer måste ha en beredskap och en skyldighet att agera utifrån aktuellt läge och att utnyttja uppkomna situationer till egen fördel. Denna skillnad i utgångsvärden måste beaktas vid en gemensam operation mellan organisationerna så att en gemensam uppfattning om läget etableras i annat fall riskerar initiativkraften att motverka sina syften och förvärra situationen.

För att beskriva medarbetarnas roll och uppgifter i organisationerna i termer av personligt ansvar tas lite olika utgångspunkt från Försvarsmakten och räddningstjänstens sida. Räddningstjänsten fokuserar i större utsträckning på chefs ansvar kopplat till den aktuella rollen i organisationen medan Försvarsmakten ger uttryck för ett bredare synsätt där den formella rollen är nedtonad och den enskilde medarbetaren ges större handlingsutrymme under operationen men även ett större personligt ansvar. En förklaring till detta kan vara räddningstjänst ledarens entydiga juridiska ansvar vid en räddningsinsats kopplat till de prioriteringsregler som finns vid t ex en brand som anger att ”räddning av människoliv går före räddning av egendom eller miljö”.<sup>64</sup> För Försvarsmaktens del finns inte samma direkta juridiska kopplingar för chefer i en stridssituation där uttryck som ”militär nödvändighet” kan tillämpas. En tendens är dock att även Försvarsmaktens blir mindre benägen att delegera ansvar när tydliga juridiska regelverk påverkar verksamheten vid t ex internationella insatser eller vid olika förvaltningsbeslut.

Att våga fatta beslut är en anses vara en viktig egenskap hos chefer inom både Försvarsmakten och Räddningstjänsten. Denna egenskap är till och med så grundläggande att den utgör en skyldighet vid genomförande av operationer och i det dagliga arbetet. Försvarsmakten går dock ett steg längre än att bara se till chefs beslutsförmåga, och poängterar vikten av att alla medarbetare på alla nivåer har ett personligt ansvar och därmed skyldighet att själv fatta nödvändiga beslut för att nå

---

<sup>64</sup> Räddningsverket, 1998, *Grunder för ledning: generella principer för ledning av kommunal räddningstjänst*, sid 12

uppsatta mål. Detta innebär att Försvarmakten tar en medveten risk att ibland fattar individer felaktiga beslut, men denna risk uppvägs av förmågan till flexibilitet i operationen och att faran av inaktivitet eller att inte agera bedöms som farligare och mer förödande för verksamheten än felaktiga detaljbeslut. En förutsättning för att medarbetare skall våga fatta beslut är ett väl etablerat förtroende mellan människor i organisationen som grundläggs i det dagliga arbetet och där chefer på alla nivåer skall verka för personliga kontakter och en öppen dialog. De skillnader som här föreligger mellan Försvarmakten och Räddningstjänsten kan ses i termer av juridiskt ansvar och konsekvenser av felaktiga beslut. I ett krigstillstånd eller under strid är samhällets acceptans för förluster av människoliv troligen högre än under fredstid och därmed kan en högre nivå av risktagning accepteras för att nå större totaleffekt över tiden. Räddningstjänsten skall operera i fredstid med huvudsaklig uppgift att rädda människoliv med hög säkerhet för räddningspersonal och allmänhet. I denna situation finns mycket liten acceptans för misstag hos allmänheten och utrymmet av felaktiga beslut är liten. Detta kan medföra att chefer, vilka bär det juridiska ansvaret, är mindre benägna att delegera beslutsfattande och därmed den direkta kontrollen över skeendet.

Gemensamma normer och värderingar tycks vara viktiga byggstenar för både Försvarmaktens och Räddningstjänstens verksamhet. För Räddningstjänsten tycks detta främst vara betingat av en gemensam syn för hur att organisera och strukturera arbetet vid en räddningsinsats. Det utgör vidare en grund för att skapa förståelse för och underlätta ledningens avvägningsbeslut vid en insats och mindre ett medel för att främja uppdragsstyrning även om detta blir en positiv bieffekt av personalens gemensamma syn organisationens förhållningssätt. En annan orsak torde vara allmänhetens krav på förståelse av vilken verksamhet som bedrivs, och därmed ett sätt att skapa förtroende för verksamheten både hos statsmakten och hos medborgarna. För Försvarmaktens del tycks främjandet av god disciplin främst vara betingat av de mellan mänskliga relationerna som skapas under utbildning och övning samt det faktum att unga medborgare inkallas till tjänstgöring under plikttag. För att kunna skapa effektiva förband under relativt kort tid krävs att ett gemensamt förhållningssätt som är accepterat i samhället tillämpas under grund- och repetitionsutbildning. Dessutom utgör gemensamma normer och god etik grunden för att uppdragsstyrning skall kunna tillämpas under väpnad strid.

Insikten om att olika kunskaper och erfarenheter hos personalen är viktiga ingredienser för att skapa en effektiv och flexibel insatsorganisation är välkända för bägge organisationerna. I planeringsarbetet inför en insats tycks dock Försvarmakten i större utsträckning fokusera på tidigt deltagande i planeringsprocessen på alla nivåer i syfte att öka förståelsen och handlingsberedskapen att agera enskilt under operationen. Dialogen mellan chefer och mellan chefer och underställda ges här stort utrymme och det är väsentligt att alla deltagare ges möjlighet att framföra kritiska och utvecklande synpunkter innan planen fastslås. Räddningstjänsten fokuserar i större utsträckning på chefens och stabens kunskaper om förutsättningar och bedömning av läget än på direkt dialog med ingående taktiska enheter. Detta skulle kunna förklaras av de olika tidsförhållanden som utgör grunden för respektive organisations insats. Försvarmakten har ofta, i ett planeringsskede inför en operation, mera tid för att inhämta expertunderlag och analysera aktuellt läge och alternativa händelseutvecklingar medan Räddningstjänsten arbetar med korta tidsförhållanden där snabbhet till insats ofta är avgörande för insatsens framgång och att rädda liv.

Personalen vid den kommunala räddningstjänsten utgörs av en mindre styrka som känner varandra väl och övar ofta, vilket skulle kunna förklara att behovet av dialog inför en insats är mindre och att verksamheten genomförs efter fastställda väl kända rutiner. Sammantaget gör detta att det inte tydligt går att avgöra i vilken utsträckning dialog och medarbetarnas åsikter tillvaratas och uppmuntras inför och vid genomförandet av en insats. Försvarmaktens doktrin ger dock ett mera formaliserat uttryck för chefernas ansvar att tillåta och uppmuntra till synpunkten om insatsens genomförande på egen nivå.

Insikten om att förutsättningarna vid militära insatser såväl som räddningsinsatser snabbt kan förändras är tydlig hos bägge organisationerna. Detta har medfört att utgångspunkten för olika planer och planeringsarbetet är att studera och bedöma olika tänkbara händelseutvecklingar och därmed skapa en mental beredskap för att snabbt ändra genomförandet så att det passar i den uppkomna situationen. En större skillnad finns dock i de förutsättningar som organisationerna verkar i; Räddningstjänsten har i utgångsläget vid en insats att agera i efterhand för att parera och därefter ta initiativet i ett slumpmässigt händelseförlopp medan Försvarmakten skall agera mot en tänkande fiende som har en egen vilja och som strävar efter att ta initiativet i striden. Detta innebär att kravet på planeringsarbetet omfattningen av analysen troligen kommer att bli mer omfattande i en militär plan. Kampen mellan viljor och strävan mot att ta initiativet utgör grunden i militär planering medan kampen mot elementen och tiden mera är i fokus för Räddningstjänsten. Trots dessa skillnader är förhållandet till planens syfte likartat nämligen att genom en klart angiven avsikt möjliggöra improvisationer och självständigt agerande som totalt sett gagnar hela insatsen.

De regelverk och deras påverkan på organisationernas verksamhet som diskuteras i respektive doktrin ger ingen vägledning till huruvida bestämmelserna påverkar ledningsmetodikerna vid genomförande verksamhet. Regelverken som diskuteras utgörs av lagar och förordningar utgivna av statsmakten och dessa måste följas. Till dessa kan sedan läggas ett antal taktiska och tekniska reglementen för genomförandeverksamhet, och på vilket sätt dessa skall nyttjas framgår inte i doktrinerna. De finns därvid två huvudriktningar som skulle kunna ge svar på hur bunden respektive flexibel organisationen är; antingen nyttjas reglementen som stöd för verksamheten att improvisera utifrån eller så betraktas de som regler som alltid skall följas och där det krävs beslut från överordnad för att kunna göra avsteg.

Uppföljning och kontroll av genomförande verksamheten utgör viktiga inslag för att styra verksamheten hos både Räddningstjänsten och försvarmakten. Detta förhållande skall dock tolkas i ett positivt sammanhang där syftet är att öka effekten vid en insats snarare än ett uttryck för misstro från chefers sida gentemot underställdas kapacitet, kunskap och förmåga. Doktrinerna ger heller inte några detaljerade styrningar eller regleringar om hur uppföljning skall genomföras, även om Räddningstjänsten tar upp vissa grunder avseende rapporteringsprinciper och exempel på utformning av frågeställningar.

I denna uppsats har författaren sökt svaret på frågan om det föreligger det en skillnad mellan försvarmaktens och den kommunala räddningstjänstens doktriner med avseende på genomförandeverksamhet som kan förklaras i termer av uppdragsstyrning och detaljstyrning. Undersökningen har genomförts genom att

studera respektive organisation utifrån utgivna doktriner och grundsnyer för ledning. Resultatet av undersökningen pekar mot att organisationerna ur ett doktrinärt perspektiv har en relativt lika syn på hur verksamhet skall genomföras; utifrån principerna för uppdragsstyrning. Men hur förhåller det sig i praktiken? Tillämpas uppdragsstyrning i det dagliga arbetet och i de insatser som genomförs? Svaret på dessa frågor skulle inte minst ge underlag för en gemensam utveckling och övningsverksamhet i syfte att öka effekten vid en framtida gemensam operation.



## KÄLLFÖRTECKNING

### Lagar och förordningar

Förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet.  
Lagen (1986:1102) om räddningstjänst.

### Böcker

Abrahamsson, Bengt och Andersen, Jon Aarum, *Organisation – att beskriva och förstå organisationer*, (2000), Malmö: Liber AB  
Andersen, Heine, *Vetenskapsteori och metodlära*, (1994), Studentlitteratur, Lund  
Ashkenas, Ron, Ulrich, Dave, Jack, Todd, Kerr, Steve, *The Boundaryless Organization*, Jossey- Bass, San Francisco, USA, 2002  
Backman, Jan, *Rapporter och uppsatser*, (1998), Lund, Studentlitteratur  
Bolman, Lee G och Deal, Terrence E, *Nya perspektiv på organisation och ledarskap*, (1997), Studentlitteratur, Lund  
Ejvegård, Rolf, *Vetenskaplig metod*, (1996), Studentlitteratur, Lund  
Grundsyn Ledning, Försvarmakten, Stockholm, 2001  
Larsson, Gerry och Kallenberg Kjell, *Direkt ledarskap*, Fälth & Hässler, Värnamo, 2003  
Mintzberg, Henry, *Structure in Fives – Designing effective organizations*, (1983), New Jersey, USA: Prentice Hall, Inc  
Militärstrategisk doktrin, (2002), Försvarmakten, Stockholm  
Nationalencyklopedin (NE), Bra Böcker, Höganäs 1991  
Räddningsverket, *Grunder för ledning: generella principer för ledning av kommunal räddningstjänst*, 1998  
Svenska Akademiens ordbok, del 7, Lund 1925  
Svenska Akademiens ordlista över svenska språket, (SAOL), Stockholm 1998

### Rapporter, propositioner och skrivelser

Berged, Hans och Nilsson, Tommy, *Förstärkningsresurser för ledning av räddningsinsatser*, (2001), Räddningsverket.  
Christiansson Henrik, *Militärt deltagande i insatser vid katastrofer i Sverige 1986-1997*, FOA-R 99-01060-170-SE.  
Engstrand, Iréne, *Den odimensionerande uppgiften- Försvarmakten i räddningstjänst*, 2003, FHS 19 100:2037.  
Försvarets forskningsanstalt, Per Larsson, *En jämförande studie av militär och civil ledning inom totalförsvaret*. 1999.  
Försvarmakten, högkvarteret (HKV), Utkast till DUF 2004 och 2005, Uppslag 6:1, Position 1.  
HKV skrivelse. Dnr 03300:67890 2001-06-18, *Utvärdering av FM stöd till samhället i samband med de höga vattenflödena i MDM område novemberdecember 2000 - Slutrapport*.  
Hot- och riskutredningens huvudbetänkande, *Ett säkrare samhälle*, SOU1995:19, 1995.

MDM, *Försvarsmaktens insatser i Arvika*, Informationsbroschyr, Produktion: Uhreg M/Repro Populärutgåva av preliminära erfarenheter från "kampen mot vattnet" i Arvika.

Petersson, Mats, *Gränser i öppna landskap– en studie i samverkanspotential mellan Försvarsmakten och centrala myndigheter vid svåra påfrestningar i fred*, FHS skr 19100:2022.

Regeringen, *Förändrad omvärld – omdanat försvar*, (prop. 1998/99:74).

Regeringens betänkande, SOU 2001:98, A-L Eksborg, 2001, *Stöd från FM*.

Räddningsverket, *Handlingsprogram Ledning, Handlingsprogram för utveckling av ledningsfrågor inom kommunal räddningstjänst 2001-2003 ,Huvudrapport och bilaga*, 2001-04-06.

Strömngren, Christer, *Uppföljning och erfarenheter av räddningstjänst under översvämningarna hösten 2000 med särskild inriktning på länsstyrelsens övertagande av kommunal räddningstjänst*. Räddningsverket skrivelse, 2001-06-11, Dnr 159-2799-2000.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningens betänkande, *Säkerhet i en ny tid*, SOU2001:41, 2001.

## Internet

Björn Johansson och Henrik Artman, *Interkulturell kommunikation vid nödsituationer – en förstudie*, n.d.

<http://www.nada.kth.se/~artman/Artiklar/Interkultur.pdf>, 2001-01-10.

*1237 larm och 117 undsatta under året som gick 2000-03-15*, [www.mil.se](http://www.mil.se) 2003-01-09.

*Militär hjälp i släckningsarbetena 1999-08-04*, [www.mil.se](http://www.mil.se) 2003-01-09

*Generalmajor Koserius tackar för insatserna i Arvika 2000-12-18*, [www.mil.se](http://www.mil.se) 2003-01-09

*Militärens uppgift måste ges stor betydelse 2000-12-07*, [www.mil.se](http://www.mil.se) 2003-01-09.