

Kommunal räddningstjänst: - en hörnsten med svag bäring.

Att omvandla systemkapaciteter till lokal resiliens: En
organisatorisk utmaning

Rescue Services- a cornerstone with weak support.
Transforming System Capacities into Local Resilience: An
Organizational Challenge

Anna Larsson

Termin: HT-2025

Ledarskap och ledning påbyggnadskurs

Handledare: Rasmus André

Examinator: Helena Hermansson

Innehållsförteckning

Sammanfattning	5
Abstract	6
Förord	7
Inledning.....	8
Tidigare forskning	10
Organisatorisk och systembaserad resiliens	10
Urban och samhällelig resiliens	10
Resiliens i kommunal räddningstjänst	11
Centralisering, samverkan och organisatoriska utmaningar.....	11
Kunskapslucka.....	12
Syfte.....	13
Frågeställning	14
Metod	18
Forskningsdesign och analytisk ansats	18
Datainsamling	18
Genomförande	19
Urval	20
Etiska överväganden och reflexivitet	21
Bakgrund -Kommunal krisberedskap och organisering av räddningstjänst.....	23
Kommunal krisberedskap och ansvarsfördelning	23
Regionalisering och enhetliga räddningsledningssystem	23
Lokal kommunal kontext: Trosa kommun.....	24
Resultat.....	25
Robusthet	25
Dokumentanalys:	25
Intervju:.....	26

Bedömning av robusthet:	27
Redundans	27
Dokumentanalys:	28
Intervju:.....	28
Bedömning av redundans:.....	29
Rådighet.....	30
Dokumentanalys:	30
Intervju:.....	31
Bedömning av rådighet:	32
Rapiditet.....	32
Dokumentanalys:	33
Intervju:.....	34
Bedömning av rapiditet:.....	34
Diskussion	36
Del 1: Syfte och forskningsfråga	36
Del 2: Huvudsaklig slutsats	36
Resultatdiskussion	37
Robusthet och redundans: stark systemnivå, svag kommunal integration.....	37
Effektivitet, resiliens och ojämlikhet i kommunal räddningstjänst	38
Rådighet- den mest kritiska resiliensdimensionen.....	38
Rapiditet och risken för asymmetrisk snabbhet	39
Praktiska implikationer för styrning och organisering.....	40
Metoddiskussion.....	40
Fortsatt forskning.....	41
Referenser.....	42
Artiklar.....	42
Böcker.....	43

Hemsidor	43
Rapporter	44
Lag, Författning, Föreskrift	45
Statens offentliga utredningar (SOU)	46

Sammanfattning

Syftet med denna studie är att analysera hur räddningstjänstens centralisering påverkar kommunal resiliens, med fokus på spänningen mellan nationella krav på enhetlighet och kommunalt ansvar för lokal anpassning.

Genom en kvalitativ metod, med dokumentanalys och intervjuer, används Bruneaus resiliensramverk för att undersöka hur systemkapaciteter som robusthet, redundans, rådighet och rapiditet omsätts i praktiken. Resultaten visar att räddningsledningssystemet är robust och har god redundans på systemnivå, men att dessa kapaciteter inte fullt ut integreras i kommunal krishantering, särskilt i små kommuner som Trosa.

Den mest kritiska begränsningen är kommunens rådighet över resurser och prioriteringar vid samtidigt händelser, samt bristande samordning mellan räddningstjänst och kommunal krisledning. Rapiditeten i räddningstjänstens agerande är hög, men ofta i otakt med kommunens processer, vilket kan försvåra effektiv samverkan i kris.

Studien visar att resiliens är en relationell egenskap som kräver integrerad styrning över organisatoriska nivåer. Praktiskt innebär detta att tydligare gränssnitt och samverkansrutiner behöver utvecklas för att stärka lokal resiliens och minska ojämlikheter mellan kommuner.

Studiens bidrag är en förståelse för hur organisatorisk rådighet och integration är avgörande för att omsätta systemkapaciteter till faktisk krishanteringsförmåga på lokal nivå.

Nyckelord: resiliens, räddningstjänst, kommunal krisledning,

Abstract

This study aims to analyze how the organization of emergency services affects municipal resilience, focusing on the tension between national demands for uniformity and local responsibility for adaptation.

Using a qualitative method with document analysis and interviews, Bruneau's resilience framework is applied to examine how system capacities such as robustness, redundancy, resourcefulness, and rapidity are realized in practice. Results show that the emergency management system is robust and has good redundancy at the system level, but these capacities are not fully integrated into municipal crisis management, especially in smaller municipalities.

The most critical limitation is the municipality's limited resourcefulness in managing resources and priorities during concurrent events, along with poor coordination between emergency services and municipal crisis leadership. The rapidity of emergency response is high but often asynchronous with municipal processes, hindering effective cooperation.

The study demonstrates that resilience is a relational attribute requiring integrated governance across organizational levels. Practically, clearer interfaces and collaboration routines need to be developed to strengthen local resilience and reduce inequalities between municipalities.

This research contributes to understanding how organizational resourcefulness and integration are crucial for translating system capacities into effective local crisis management.

Keywords: resilience, emergency services, crisis management

Förord

Stort tack till dig Erik för ditt eviga stöd. ”I nöd och lust” gäller uppenbarligen även vid korrekturläsning.

Jag vill också tacka Pelle Delhage för att du tagit dig tiden och hjälpt mig förstå MSB:s visioner och framtidsplaner. Det har gett mig insiktsfull information om resan räddningstjänsten befinner sig på och i vilken riktning tåget går.

Tack även till Ludde Tejler för alla timmar och värdefulla praktiska implikationer du gett till mina teoretiska perspektiv. Du har hjälpt mig att ställa in siktet och hitta rätta skärpan.

Jag är tacksam också för mina respondenter som trots fullspäckade scheman stannar upp och ger mig en inblick i deras vardag. De har i mångt och mycket slagit huvudet på spiken med frågor som dokumenten inte kunde ge svar på.

Anna Larsson

Rönninge, januari -26

Inledning

Kommunal räddningstjänst utgör en central del av Sveriges krisberedskap och är, enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), ”en av de viktigaste hörnstenarna i ett modernt totalförsvar” (MSB, 2025). Det säkerhetspolitiska läget har samtidigt förändrats kraftigt, präglat av Rysslands invasion av Ukraina och Sveriges inträde i Nato, vilket lett till ökade krav på lokal och nationell resiliens (NATO, 2024).

Resiliens har under de senaste decennierna etablerats som ett centralt men omtvistat begrepp inom katastrof-, organisations- och urbanforskning. I bred bemärkelse används begreppet för att beskriva ett systems eller samhälles förmåga att hantera störningar (Comfort et al., 2010) där organisatoriska faktorer är avgörande för hur väl ett samhällsviktigt system kan hantera påfrestningar (Davoudi, et al., 2012; Mori et al., 2025).

Trots resiliensbegreppets centrala status i krisforskning har flera kritiker varnat för att det ofta används på ett normativt sätt, vilket riskerar att legitimera befintliga maktstrukturer och befästa ojämlikheter i samhället (Comfort et al., 2010, s. kap 9; Beni´tez A´vila et al., 2025, s. 315; Davoudi et al., 2012, s. 301).

Comfort med flera (2010, s. kap 9) påpekar särskilt att resiliens ofta identifieras i efterhand, vilket leder till en ”hindsight bias” där system förväntas återgå till ett tidigare tillstånd, trots att de i många fall verkar i en osäker miljö. Detta utmanar den naturliga idén om resiliens som en stabil återhämtning (Comfort et al., 2010, kap 9).

Alternativa perspektiv menar att resiliens ska ses som en dynamisk process präglad av osäkerhet, anpassning och förändring snarare än stabil återhämtning (Folke, 2006) eller som ett systemets förmågor: att förutse, övervaka, reagera och lära (Pariès et al., 2011, s. 37).

Att förstå hur organisatoriska strukturer påverkar resiliens är därmed en viktig fråga inom krisforskningen. Detta gäller särskilt i hierarkiska system där centralisering kan öka effektiviteten men samtidigt minska lokalt handlingsutrymme och redundans (Comfort, 2007, s. 190; Pariès et al., 2011, s. 36).

Under de senaste decennierna har kommunal räddningstjänst i Sverige genomgått omfattande organisatoriska förändringar, präglade av effektivisering som ofta lett till ökad centralisering och samordning inom kommunal räddningstjänst (Skrivelse 1995/96:194, 1995; MSB, 2024).

Samtidigt kvarstår det formella ansvaret för räddningstjänsten på kommunal nivå enligt lagen om skydd mot olyckor (LSO, 2003). Detta innebär att kommuner ansvarar för att räddningstjänsten är ”ändamålsenligt ordnad” och planeras så att insatser kan påbörjas inom godtagbar tid samt anpassas efter lokala riskbilder, även när resurser delas med andra.

Kommunalt självstyre har dock visat sig försvåra samverkan över kommungränser, särskilt vid komplexa räddningsinsatser, vilket tillsammans med varierande tolkningar (MSB, 2019, s. 60) av begrepp som ”likvärdig” och ”ändamålsenlig” räddningstjänst bidrar till stora skillnader i operativ kapacitet mellan kommuner, något som MSB också bekräftar i sina årsredovisningar (2023, s. 50) (2024, s. 41).

Den organisatoriska utvecklingen inom kommunal räddningstjänst kan förstås utifrån Christensen och Lægroids (2010, s. 409) forskning om hybrid styrning, där en tydlig spänning råder mellan krav på effektiv centralisering och samordning å ena sidan, och behovet av lokal anpassning och snabb respons å andra sidan.

Centralisering kan bidra till ökad robusthet genom specialisering och tydligare strukturer (Bruneau et al., 2003) och syftar enligt MSB till att stärka samordning, effektivitet och likvärdighet (MSB, 2024, s. 4). Forskning visar dock att det finns en risk att det lokala handlingsutrymmet samtidigt minskar, informationsflöden fördröjs och den adaptiva förmågan försvagas (Comfort, 2007). Denna spänning är särskilt betydelsefull ur ett resiliensperspektiv.

Trots ett omfattande teoretiskt forskningsläge om resiliens saknas empiriska studier som undersöker hur räddningstjänstorganisationers centralisering påverkar kommuners faktiska förmåga att anpassa sig, samverka och agera vid samhällsstörningar.

Detta är särskilt alarmerande eftersom kommunal räddningstjänsts roll är avgörande för att totalförsvaret ska fungera. En svag länk här riskerar att underminera hela systemets robusthet.

Denna dubbla styrningslogik *centraliserad ledning* och *lokal autonomi* är central, men hittills otillräckligt studerad empiriskt, framför allt sett till aktörer som har otydlig integrering.

Spänningen mellan nationella krav på enhetlighet och kommunalt ansvar för lokal anpassning är därför ett kritiskt område att förstå och förbättra eftersom vi annars riskerar att försvaga kommunernas krisberedskap och därmed hela Sveriges förmåga att stå emot och återhämta sig från samhällsstörningar.

Tidigare forskning

Organisatorisk och systembaserad resiliens

Forskning om organisatorisk och systembaserad resiliens har visat att hierarkiska och centraliserade styrformer ofta hämmar krishanteringens adaptiva förmåga. Comfort (2007, s. 190) och andra forskare (Pariès et al., 2011, s. 36) visar att hierarkiska och centraliserade system ofta leder till fördröjd lägesbild och asymmetriska informationsflöden där lokala observationer filtreras.

Detta leder till minskad adaptivitet på grund av formella rutiner och oklar ansvarsfördelning. Ett återkommande dilemma i denna forskningsgenre är att effektivisering genom standardisering och centralisering riskerar att minska redundans och flexibilitet, och därmed öka systemens sårbarhet (Korhonen & Seager, 2008, s. 412).

Mönstret bekräftas även på övergripande nivå i Almeidas studie (2024), som visar att europeiska regioner med mer kostnadseffektiva hälsosystem före pandemin också uppvisade högre COVID-19-dödlighet. Resultaten indikerar en tydlig avvägning mellan effektivitet och resiliens, men studien analyserar resiliens uteslutande som ett utfallsmått och ger därmed liten inblick i de organisatoriska och styrningsrelaterade processer genom vilka denna avvägning uppstår i praktiken.

Urban och samhällelig resiliens

Ett andra forskningsspår fokuserar på urban och samhällelig resiliens. Meerow och Newell (2016) definierar urban resiliens som ett systems förmåga att upprätthålla eller snabbt återgå till önskade funktioner vid störningar, att anpassa sig till förändring samt att omforma de strukturer som begränsar framtida anpassningsförmåga.

De framhåller att resiliens i urbana miljöer är ett normativt och politiskt format begrepp, där olika aktörer kan ha skilda uppfattningar om vilka funktioner som ska skyddas, för vem och i vilken skala.

I linje med detta menar Redman (2014, s. 3) att resiliens främst handlar om processer, medan hållbarhet ofta fokuserar på utfall. Samtidigt betonar Vazquez-Gonzalez med fler (2021, s. 11) att sårbarhet och resiliens är ömsesidigt beroende, där sårbarhet påverkar skadans omfattning och resiliens formar återhämtningsförloppet och möjligheten till lärande.

Senare forskning har därmed tydliggjort att resiliens alltid är knuten till värderingar och prioriteringar. Att bygga resiliens innebär att göra val om vems säkerhet som ska prioriteras, vilka funktioner som ska skyddas och vilka risker som accepteras.

Resiliens i kommunal räddningstjänst

Medan mycket resiliensforskning har fokuserat på strukturella lösningar och styrmodeller, problematiserar Boin och Hart (2010) antagandet att sådana strukturer i sig skapar krishanteringsförmåga. De menar att formella organisatoriska strukturer ofta överskattas i krishantering, medan mjuka faktorer såsom ledarskap, övning, organisationskultur och informella nätverk är avgörande för effektiv respons (2010, s. 367).

Det här perspektivet är av särskilt intresse kopplat till centraliserade räddningstjänstorganisationer eftersom formella ledningssystem och standardiserade rutiner ofta utgör kärnan i reformarbetet. Samtidigt framhåller Boin och Hart att krisresponsnätverk måste kunna formas snabbt och situationsanpassat, snarare än följa förutbestämda hierarkiska mönster.

I ett landskap som präglas av så kallade ”megakriser”, alltså komplexa, gränsöverskridande och långvariga samhällsstörningar (Boin & Hart, 2010, s. 367) blir organisatorisk flexibilitet, improvisation och systemisk redundans centrala resilienskapaciteter.

Detta står i stark kontrast till de effektiviseringslogiker som prioriterar slimmade organisationer och minimerad redundans. För kommunal räddningstjänst innebär det här en särskild utmaning. Räddningstjänsten förväntas vara både kostnadseffektiv, likvärdig och samordnad, men även kunna agera snabbt, flexibelt och situationsanpassat vid komplexa samhällsstörningar.

Centralisering, samverkan och organisatoriska utmaningar

Den svenska kommunstrukturen har under de senaste decennierna genomgått en gradvis förändring, där mellankommunal samverkan (MKS) i form av gemensamma nämnder och kommunalförbund har ökat kraftigt. Trots att detta delvis kan ses som en ”partiell kommunreform” saknas fortfarande omfattande empiriska utvärderingar av effekterna av denna samverkan (Erlingsson & Folkesson, 2022, s. 498). Deras studie pekar på att effekterna av MKS inte fördelas jämnt mellan kommunerna, och att det finns asymmetrier i nyttjandet av samarbetet. Två möjliga scenarier lyfts fram som troliga: antingen drar mindre kommuner nytta genom att ”åka snålskjuts” på större och mer resursstarka kommuner, eller så dominerar de större kommunerna samverkan med starkare förhandlingskraft och ges därmed större fördelar (Erlingsson & Folkesson, 2022, s. 506). Variationer i samverkansmodeller riskerar med andra ord att skapa ojämlikheter i organisationers kapacitet och därmed även i resiliensen mellan kommuner något propositionen uttryckligen försöker motverka (2020).

Särskilt i glesbygdsområden har forskning visat att små kommuner ofta har begränsade resurser och kapacitet, samtidigt som de ställs inför ökade krav på kostnadseffektivitet och servicekvalitet (Wiberg & Limani, 2015, s. 65). I dessa kontexter har interkommunal samverkan identifierats som en viktig strategi för att hantera kapacitetsbrister och möjliggöra resursdelning utan att ge avkall på det kommunala självstyret trots att utredningar visat att det inte blivit billigare (SOU 2020:8, s. 393).

Wiberg och Limani (2015, s. 67) betonar samtidigt att många små kommuner är *för* små för att själva effektivt kunna möta komplexa utmaningar. Studier visar också att graden av samverkan och dess resultat påverkas av organisatoriska villkor, ansvarsfördelning och beslutsinflytande (Wiberg & Limani, 2015, s. 67).

Denna komplexitet i samverkan och kommunernas varierande kapacitet bekräftas även i SOU 2020:8, där det framhålls att kommunerna ofta själva bedömer sig som för små för att effektivt driva verksamheter som räddningstjänst på egen hand, vilket ytterligare driver på behovet av interkommunal samverkan (2020, s. 475).

Kunskapslucka

Tidigare forskning visar att krishantering och resiliens formas i ett spänningsfält mellan centralisering och lokal anpassning, där effektivisering, standardisering och samordning ofta riskerar att stå i konflikt med organisatorisk flexibilitet, redundans och situationsanpassning. Däremot verkar resiliensforskningen präglas av två övergripande begränsningar.

För det första reduceras resiliens ofta till ett utfallsmått, såsom dödlighet eller systemprestation efter en kris, vilket inte ger full förståelse för de processer genom vilka resiliens faktiskt produceras (Almeida, 2024). Flera forskare har därför efterlyst analyser som behandlar resiliens som en uppsättning dynamiska kapaciteter snarare än som ett slutligt tillstånd (Bruneau et al., 2003; Mori et al., 2025).

För det andra har forskning om urban och samhällelig resiliens i huvudsak fokuserat på policy-, planerings- och systemnivåer, medan studier som visar hur politiskt laddade prioriteringar omsätts i konkreta organisatoriska strukturer i vardagen är begränsat (Meerow & Newell, 2016.). Detta gäller särskilt aktörer som verkar i skärningspunkten mellan nationell styrning, regional samordning och lokalt ansvar.

Studier om interkommunal samverkan visar att samarbete kan leda till asymmetrier i makt, resurstillgång och beslutsinflytande mellan kommuner (Erlingsson & Folkesson, 2022; Wiberg & Limani, 2015). Dessa studier problematiserar demokratisk kontroll och effektivitet, men kopplas sällan explicit till resiliens som analytiskt begrepp. Forskare belyser behovet av

studier som kartlägger maktförhållanden inom samarbeten och undersöker dess konsekvenser för demokratisk kontroll och transparens (Erlingsson & Folkesson, 2022, s.506-507).

Detta gör kontexten av kommunal räddningstjänst särskilt intressant eftersom resiliensen är ett resultat av hur de organisatoriska lösningarna, ansvarsfördelning och samordning fungerar i praktiken. När räddningstjänsten organiseras genom centralisering och regional samverkan aktualiseras frågor om vem som ges handlingsutrymme, vilka lokala riskbilder som prioriteras och hur snabbt anpassning kan ske vid samhällsstörningar.

Genom att studera kommunal räddningstjänst som en organisatorisk aktör där nationella krav, regional samordning och lokala behov möts, bidrar denna studie med empirisk kunskap om hur resiliens som normativt och politiskt begrepp faktiskt realiseras i praktiken.

För detta krävs ett analytiskt ramverk som synliggör hur kapaciteter utvecklas, begränsas eller möjliggörs genom organisatoriska lösningar.

Giulia Cerè med fler (2017) har gjort en sammanställning av den uppsjö av resiliensramverk som utvecklats och drar slutsatsen att kvalitativa ansatser ofta resulterar i tolkande och icke-numeriska beskrivningar som är svåra att omsätta i ingenjörsmässiga tillämpningar, medan kvantitativa ansatser visserligen är användbara i specifika sammanhang men saknar en integrerad metodik och ett övergripande helhetsperspektiv. Denna glidning har identifierats som en tydlig forskningslucka i litteraturen (Cerè et al., 2017, s187) och författarna ser ett behov av en utveckling mot hybrida ansatser som kombinerar kvantitativ struktur med kvalitativ tolkningsbarhet över flera skalnivåer.

Med detta i åtanke används Bruneau med fleras (2003) resiliensramverk, som operationaliserar resiliens som en uppsättning kapaciteter snarare än ett slutligt tillstånd. Genom att utveckla det från början kvantitativa ramverket, med indikatorer som möjliggör en kvalitativ analys görs en ansats att svara upp mot föresagda behov i denna studie. Ramverket erbjuder därmed ett ändamålsenligt verktyg för att analysera hur centralisering, samordning och ansvarsfördelning påverkar kommunal resiliens i praktiken.

Syfte

Syftet med denna studie är att analysera hur räddningstjänstens centralisering påverkar kommunal resiliens, med fokus på spänningen mellan nationella krav på enhetlighet och kommunalt ansvar för lokal anpassning.

Studien undersöker hur MSB:s krav på utformning av ledningssystem, tolkas och omsätts i praktiken samt om och hur räddningsledningssystemet, trots sin centralisering, kan anpassas till lokala behov.

Genom att använda Bruneaus resiliensramverk belyses vilka organisatoriska faktorer som främjar eller hindrar kommunens förmåga att anpassa sig, samverka och agera effektivt inom ramen för den kommunala räddningstjänstens uppdrag enligt LSO och kommunens uppdrag enligt LEH (Lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser).

Studien avgränsar sig till att analysera organisatoriska aspekter av räddningstjänstens centralisering och dess påverkan på kommunal resiliens, med fokus på kommunala och regionala nivåer. Studien inkluderar inte andra delar av krisberedskapssystemet såsom statliga eller privata aktörer, och behandlar inte effekter av centralisering vid större nationella kriser.

Frågeställning

Vilken inverkan har räddningstjänstens centralisering på kommunens resiliens?

Teori

Studien har en deduktiv ansats och använder Bruneaus resiliensramverk (2003) som analytiskt verktyg för att undersöka hur centralisering av räddningstjänsten påverkar kommunal resiliens.

Enligt Bruneau är ett samhälles resiliens avhängt att dess övergripande förmåga och samlade kapacitet, i form av kritiska funktioner som är ömsesidigt beroende av varandra, kan agera enhetligt. Först då har systemet möjlighet att motstå, hantera och även återhämta sig från samhällsstörningar.

Resiliens kan därmed inte förstås som en egenskap hos en enskild organisation, utan som resultatet av hur flera system samverkar.

I den här studien är kommunen i centrum och undersökningen rör således kommunens sammansatta resiliens. Det innebär att kommunen, i egenskap av lokal ansvarsnivå, har ett särskilt ansvar att identifiera beroenden mellan kritiska funktioner samt säkerställa att organisatoriska och styrningsmässiga förutsättningar finns för effektiv samverkan.

Genom att studera räddningstjänsten som en av kommunens kritiska funktioner, i relation till kommunens krisledning, möjliggörs en analys av hur dessa beroenden beskrivs, hanteras och i vilken utsträckning organisatoriska glapp uppstår mellan uppdrag och ansvar.

För att analysera denna övergripande resiliens delar Bruneau in systemförmågan i två övergripande prestandadimensioner. -Systemprestanda och samhällsprestanda.

Systemprestanda omfattar tekniska och organisatoriska faktorer som styr hur funktioner, resurser och beslutsprocesser hanteras.

Samhällsprestanda omfattar sociala och ekonomiska faktorer, såsom befolkningens trygghet, försörjning och ekonomisk stabilitet, vilka både påverkar och påverkas av systemets funktionsförmåga.

Dessa dimensioner används för att förstå vad som *genererar* resiliens, det vill säga vilka strukturer och förutsättningar som möjliggör eller begränsar ett systems förmåga att hantera samhällsstörningar. I denna studie behandlas samhällsprestanda inte som en självständig analysnivå, utan som en kontextuell ram.

Faktorer såsom kommunens befolkningsunderlag, geografiska förutsättningar och ekonomiska ramar formar villkoren för organisering, men förändras inte som en direkt följd av räddningstjänstens centralisering. Samhällsprestanda integreras därför indirekt i analysen genom att dessa förutsättningar påverkar vilka organisatoriska lösningar som är möjliga och vilka resilienskapaciteter som kan utvecklas.

För att kunna analysera denna övergripande resiliens bryter Bruneau ned systemförmågan i fyra centrala kapaciteter som kort kallas de fyra R:en och som står för robusthet, redundans, rådighet och rapiditet. Dessa används i studien som analytiska mått för att bedöma hur räddningstjänstens organisatoriska förändringar påverkar kommunens förmåga att hantera samhällsstörningar.

Enligt Bruneaus generella termer innebär begreppen:

Robusthet= styrka eller förmåga hos element, system och andra analysenheter att motstå en viss nivå av belastning eller krav utan att drabbas av funktionsförlust.

Redundans= i vilken utsträckning det finns element, system eller andra analysenheter som är utbytbara och kan uppfylla funktionskrav vid störning eller funktionsbortfall.

Rådighet= kapacitet att identifiera problem, fastställa prioriteringar och mobilisera resurser när förhållanden hotar att störa ett element eller system; resurstillgång omfattar förmågan att använda materiella (ekonomiska, fysiska, tekniska, informationella) samt mänskliga resurser för att uppnå mål.

Rapiditet= förmågan att uppnå mål och möta prioriteringar i rätt tid för att begränsa förluster och undvika ytterligare störningar.

Tillsammans beskriver dessa kapaciteter hur väl ett system kan fungera under och efter en kris, snarare än hur enskilda organisationer presterar isolerat.

I studien är fokus riktat mot organisatorisk systemprestanda, eftersom det är genom organiseringen av räddningstjänsten och räddningsledningssystemet som centralisering får sitt praktiska genomslag.

Bruneaus resiliensramverk skiljer mellan organisatorisk prestanda på systemnivå (centerwide) och organisatorisk prestanda hos enskilda kritiska funktioner (2003, ss. 746-748). Den organisatoriska dimensionen avser därmed inte enbart hur en specifik organisation presterar, utan hur den övergripande strukturen möjliggör samordnad handlingsförmåga mellan flera aktörer.

På systemnivå avser organisatorisk prestanda kommunens samlade kapacitet att säkerställa fortsatt funktion i samhällsviktiga verksamheter. Detta innefattar kommunens förmåga att upprätthålla definierade funktioner över tid, tillhandahålla reservlösningar och resurser vid störningar, samt etablera planer och samverkansformer som möjliggör hantering av skador och avbrott. En central del är även förmågan att minimera den tid som krävs för att återställa funktioner och genomföra prioriterade responsåtgärder.

Räddningstjänsten utgör i detta sammanhang en av kommunens kritiska funktioner och representerar därmed organisatorisk prestanda på funktionsnivå. Bruneau beskriver denna

nivå som förmågan att ha en fungerande räddningsorganisation och infrastruktur på plats, med tydligt identifierade kritiska funktioner, en etablerad arbetsfördelning mellan aktörer samt förmåga att effektivt implementera insatsplaner och responsstrategier. Här ingår även snabb initiering och genomförande av centrala responsuppgifter såsom räddningsinsatser, förstärkning via samverkan och aktivering av ömsesidigt stöd.

Den organisatoriska dimensionen är särskilt relevant i relation till införandet av ett enhetligt ledningssystem (ELS). Enligt MSB syftar ELS till att möjliggöra samordnad och effektiv ledning av räddningsinsatser samt minska oönskade skillnader i förmåga mellan kommuner (Prop. 2019/20:176, 2020). Samtidigt betonas att räddningsledningssystemet ska utformas och dimensioneras utifrån kommunens riskbild och lokala förutsättningar. Detta skapar en analytiskt central spänning mellan nationella krav på standardisering och kommunalt ansvar för lokal anpassning.

Bruneaus uppdelning tydliggör samtidigt att hög organisatorisk prestanda inom räddningstjänsten inte per automatik innebär hög kommunal resiliens. För att räddningstjänstens kapacitet ska bidra till kommunens sammansatta resiliens krävs att denna funktion är integrerad i kommunens övergripande styrning, planering och krisledning.

Studien analyserar därför relationen mellan kommunens organisatoriska systemprestanda och räddningstjänstens organisatoriska funktionsprestanda, med fokus på hur centralisering påverkar denna koppling.

Räddningstjänstens tekniska prestanda, såsom stationstäthet och materiel, regleras inte av ledningssystemet utifrån ELS och faller därmed utanför studiens ram, trots att även denna del är betydande för den sammansatta resiliensen.

Metod

Forskningsdesign och analytisk ansats

För att operationalisera Bruneaus resiliensramverk i en kommunal kontext utgår studien från att kommunen, i egenskap av geografiskt områdesansvarig enligt LEH har ett övergripande ansvar för den samlade organisatoriska systemprestandan. Detta innebär att kommunens krisledningsarbete ska spegla denna överordnade roll, där styrning, planering och samordning syftar till att skydda och upprätthålla samhällsprestandan som helhet, snarare än enskilda verksamheters interna funktion.

I praktiken innebär detta att kommunens risk- och sårbarhetsanalyser, krisledningsplaner och samverkansstrukturer förväntas identifiera kritiska funktioner, deras inbördes beroenden samt etablera organisatoriska förutsättningar för samordnad respons och återhämtning. Dessa dokument och strukturer utgör därmed empiriska uttryck för kommunens organisatoriska systemprestanda i Bruneaus mening.

Räddningstjänsten analyseras i studien som en av flera kritiska funktioner inom detta övergripande system. Räddningstjänstens organisatoriska prestanda bedöms utifrån dess interna ledningsstruktur, ansvarsfördelning och förmåga att initiera och genomföra räddningsinsatser. Samtidigt analyseras i vilken utsträckning denna funktionsprestanda är integrerad i kommunens övergripande krisledning och samordning.

De fyra kapaciteterna: robusthet, redundans, rådighet och rapiditet operationaliseras därför på två sammanlänkade nivåer. Dels som uttryck för kommunens övergripande organisatoriska förmåga att styra och samordna krishantering enligt LEH, dels som uttryck för räddningstjänstens organisatoriska kapacitet inom ramen för räddningsledningssystemet. Genom denna operationalisering möjliggörs en analys av hur väl kommunens överordnade ansvar omsätts i praktisk handlingsförmåga och hur organisatorisk centralisering påverkar denna koppling.

Datainsamling

För att få en bra orientering av verkliga dilemman och problemområden genomfördes tre informantintervjuer. Dessa representerar MSB, räddningsledningssystemet Öst samt Nyköping kommun. Det är genom dessa som ämnesområden filterats och bearbetas för att slutligen landa i resiliensbegreppet och spänningen LSO, LEH och ELS. Intervjuerna har genomförts som ostrukturerade intervjuer.

Arbetet inleddes med en genomgång av relevant teori samt en bred litteraturoversikt bestående av vetenskapliga artiklar, rapporter och avhandlingar. Litteratursökningar genomfördes både via allmänna sökmotorer och genom databaser tillgängliga via

Försvarshögskolans Anna Lind-bibliotek, inklusive Web of Science. Inledningsvis användes sökorden resiliens och krisberedskap, både var för sig och i kombination, för att avgränsa materialet i ett forskningsfält som är både spretigt och omfattande.

AI-baserade verktyg användes i ett tidigt skede för översättning och översiktlig sammanfattning av vetenskapliga texter i syfte att bedöma relevans inför vidare analys. Dessa verktyg användes inte i analysen av dokument- eller intervjumaterial. Utöver vetenskaplig litteratur inkluderades även offentliga utredningar, myndighetsrapporter och andra policyrelaterade dokument för att sätta studien i sitt samhällsliga sammanhang samt för att identifiera kunskapsluckor. De teman som framkom i den tematiska analysen låg därefter till grund för fördjupade och mer riktade litteratursökningar.

Empirin består av statliga offentliga dokument (Bryman et al., 2021, s. 619) kopplade till LSO, ELS och LEH samt semistrukturerade intervjuer med tre personer i strategiska och operativa ledningsfunktioner inom räddningstjänsten och kommunen. Styrdokumenten omfattar riskanalyser, krisledningsplaner, handlingsprogram och riktlinjer som belyser ansvar, roller och samverkansformer.

Respondentintervjuerna spelades in med deltagarnas samtycke och transkriberades ordagrant för att möjliggöra en noggrann och transparent analys. Intervjuerna har genomförts på plats som respondenten önskat och varat mellan 1-1,5 timme vardera.

Genomförande

Analysen genomfördes som en teoristyrd tematisk analys enligt Braun och Clarkes modell (2006, s. 84). Ansatsen är deduktiv och Bruneaus operationalisering av de fyra resilienskapaciteterna har använts och anpassats för kommunens och räddningstjänstens sammanlänkade nivåer. Nedan beskrivs analysprocessen steg för steg.

Fortsatt operationalisering

Som förvald rubrik finns Organisatorisk prestanda med dess tillhörande R.

Indikatorer för robusthet avser styrningens stabilitet och tydlighet, det vill säga i vilken grad roller, ansvar och ledningsstrukturer är förutsägbara och kan upprätthållas vid belastning. Redundans avser förekomsten av alternativa eller överlappande funktioner som möjliggör fortsatt ledning och samverkan även vid bortfall.

Rådighet förstås som organisationens förmåga att identifiera problem, prioritera och mobilisera resurser, inklusive hur lägesbilder och beslutsunderlag används i ledningen. Rapiditet avser hur snabbt beslut kan fattas, resurser mobiliseras och samordning etableras vid uppkomst av en samhällsstörning.

Steg två innebär att bekanta sig med materialet vilket gjorts genom att intervjuer och styrdokument lästes igenom flera gånger för att skapa en helhetsförståelse. Därefter genomfördes en initial kodning. Materialet kodades med utgångspunkt i indikatorerna. Kodningen genomfördes först av dokument och därefter av intervjuer för att möjliggöra jämförelser dem emellan.

Efteråt påbörjades tematiseringen. De initiala koderna sorterades och grupperades till preliminära teman som visade hur resilienskapacitet tog form organisatoriskt. Temana relaterades både till samverkan mellan LSO och LEH och till räddningsledningssystemets interna organisering. Ett exempel på tema som framkom vid redundans var ”omfördelning av resurser”.

Som ett nästa steg behövde de skapade temana granskas mot det empiriska materialet för att säkerställa att de var analytiskt hållbara och tydligt kopplade till indikatorerna. Teman som överlappade slogs samman, medan andra justerades för att bättre spegla variationer och spänningar i materialet.

I det avslutande steget integrerades temana i den analytiska framställningen. Resultaten presenteras med stöd i både dokument och intervjuer för att visa hur organisatorisk resiliens konstrueras i praktiken. Genom att jämföra formella styrdokument med aktörernas erfarenheter synliggörs skillnader mellan planerad och realiserad resiliens.

Urval

Trosa kommun har valts som fallstudie då kommunen, i likhet med många mindre svenska kommuner, har organiserat räddningstjänsten genom långtgående interkommunal samverkan och regionaliserad ledning. Samtidigt präglas kommunen av lokala förutsättningar såsom deltidbaserad operativ förmåga och begränsade administrativa resurser, vilket tydliggör spänningen mellan nationella krav på likvärdighet och kommunens ansvar för lokal dimensionering.

Valet av fall möjliggör därmed en analys av hur organisatorisk resiliens tar form i skärningspunkten mellan lokal förankring och regional styrning, vilket är centralt för studiens syfte.

Intervjuurvalet är strategiskt och syftar till att fånga erfarenheter från personer med nyckelroller i räddningstjänstens ledningsstruktur, med särskild insyn i både strategiska och operativa delar av räddningsledningssystemet (Langemar, 2008, s. 54). Totalt har två semistrukturerade intervjuer genomförts.

Den ena innehar ledande funktion på strategisk nivå med politiskt ansvar för räddningstjänsten. Denna benämns i studien som *brandchef* för att beteckna funktioner med övergripande ansvar för ledning snarare än som en exakt organisatorisk titel.

Den andra intervjupersonen innehar rollen som *driftchef* inom räddningsledningssystemet. Eftersom denna funktion förekommer i större antal och är mindre personbunden än motsvarande strategiska ledningsroller, har ingen anonymiserande ombenämning bedömts nödvändig. Skillnaden i benämning mellan intervjupersonerna speglar således en medveten avvägning mellan transparens och konfidentialitet, snarare än en metodologisk inkonsekvens.

Denna försiktighet bedöms särskilt viktig mot bakgrund av studiens kontext, där organisatoriska roller, erfarenheter och händelser annars skulle kunna kopplas till enskilda individer.

Etiska överväganden och reflexivitet

I denna studie har särskild hänsyn tagits till etiska aspekter i samband med insamling och hantering av data. Eftersom studien är förlagd till organisation, ansluten till det räddningsledningssystem där jag själv är verksam, har det varit viktigt att säkerställa deltagarnas integritet och anonymitet. För att undvika identifiering av enskilda personer eller organisation, och därmed skydda deltagarnas konfidentialitet, har inga detaljer som kan avslöja deras identitet eller arbetsplats angivits (Bryman et al., 2021, s. 156).

Innan intervjuerna informerades deltagarna tydligt om studiens syfte, deras rätt att när som helst avbryta sitt deltagande, samt att deltagandet är frivilligt. Detta uppfyller informations- och samtyckeskraven som betonas i forskningsetiken (Bryman et al., 2021, s. 162). Samtycke dokumenterades genom en skriftlig blankett, vilket säkerställer att deltagarna är medvetna om sin roll och hur materialet kommer att användas.

Mitt forskaruppdrag präglas av en insiderposition, eftersom jag är verksam inom det räddningsledningssystem som studeras. Detta ger fördelar i form av fördjupad förståelse för verksamhetens terminologi och kontext, samt möjliggör ett förtroendefullt intervjuklimat (Bryman et al., 2021, s. 179). Samtidigt kräver detta en medveten och kritisk reflexivitet över hur min egen förståelse, bakgrund och relationer kan påverka både urval, datainsamling och tolkning av resultaten. Jag har därför kontinuerligt reflekterat över dessa faktorer för att minimera risken för snedvridning och för att bevara studiens trovärdighet.

Kvalitetskriterier

Studien har beaktat centrala kvalitetskriterier för kvalitativ forskning, såsom tillförlitlighet, trovärdighet, överförbarhet och verifierbarhet (Bryman et al., 2021). Tillförlitlighet säkerställs

genom att använda Bruneaus fyra kapaciteter som ett *indikatorbaserat* ramverk som med sin fördefinierade struktur minskar godtycklighet i kodning och tolkning. Detta systematiska tillvägagångssätt säkerställer att datan behandlas konsekvent och transparent. Den deduktiva ansatsen möjliggör en fokuserad analys där temana direkt kopplas till väletablerade begrepp, vilket underlättar validering av tolkningar.

Trianguleringen av dokumentanalys från olika aktörer samt intervjuer bidrar till att bekräfta och nyansera resultaten utifrån flera datakällor, vilket stärker studiens trovärdighet eftersom dokument som ensam bas skall betraktas utifrån sina bestämda syften och inte som en spegling av verkligheten (Bryman et al., 2021, s. 630).

Den tydliga operationaliseringen av indikatorerna i ramverket gör det enklare för andra att förstå och tillämpa analysmodellen på liknande organisatoriska sammanhang, vilket underlättar jämförbarhet och överförbarhet.

Utifrån en hermeneutisk forskningsansats har jag varit medveten om att min roll som forskare innebär att jag tolkar materialet utifrån min egen förståelsehorisont (Allwood & Erikson, 2025, s. 143). Denna reflexivitet är avgörande för att kunna identifiera och hantera egna förutfattade meningar, och för att på så sätt bidra till en mer nyanserad och trovärdig analys (Langemar, 2008, s. 122) och stärkt verifierbarhet.

Data har hanterats med stor omsorg för att säkerställa konfidentialitet. Intervjumaterialet har aidentifierats och förvaras på ett säkert sätt, tillgängligt endast för mig som forskare, vilket följer rådande riktlinjer för skydd av personuppgifter. Vidare har materialet enbart använts för detta forskningsprojekt och kommer inte att utnyttjas för andra ändamål utan ytterligare samtycke från deltagarna.

Bakgrund -Kommunal krisberedskap och organisering av räddningstjänst

Kommunal krisberedskap och ansvarsfördelning

Sveriges kommuner har ett så kallat geografiskt områdesansvar vid en kris eller annan allvarlig händelse. Ansvarsprincipen är en viktig byggsten i krisberedskapssystemet och innebär att kommuner och regioner behåller sitt ordinarie verksamhetsansvar även under kriser. Krisberedskapen vilar därmed i hög grad på den ordinarie verksamhetens robusthet, uthållighet och samordningsförmåga (MSB, 2025, s. 1).

Lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, LEH (Lag 2006:544) är central för kommuner och syftar till att stärka aktörernas förmåga att minska sårbarhet och hantera krissituationer.

Parallellt reglerar Lagen om skydd mot olyckor (LSO, 2003:778) kommunens ansvar för räddningstjänst, som ska vara ändamålsenligt ordnad och organiserad för att möjliggöra effektiva räddningsinsatser inom godtagbar tid.

MSB betonar att LEH och LSO ofta behöver tillämpas parallellt vid större samhällsstörningar, vilket ställer krav på nära samverkan mellan kommunens krisorganisation och räddningstjänsten (MSB & SKR, 2025, ss. 5-7).

Samtidigt är det upp till varje kommun att självständigt tolka och tillämpa sitt uppdrag i relation till både den föränderliga risk- och hotbilden och den specifika händelsens karaktär (MSB, 2024, s. 83).

Regionalisering och enhetliga räddningsledningssystem

För att möta krav på ständig övergripande ledning och effektiv resursanvändning har många kommuner valt att regionalisera ledning och samordning av räddningstjänsten (MSB, 2024, ss. 45-46; SOU 2020:8, s. 334) vilket medges av LSO. Ett uttryck för detta är etableringen av gemensamma räddningscentraler som möjliggör ledning och resursprioritering över organisationsgränser.

RC Öst är en sådan räddningscentral och bedriver övergripande ledning dygnet runt för räddningstjänstorganisationerna Södertörns brandförsvarsförbund (SBFF), Sörmlandskustens räddningstjänst (SKRTJ) samt räddningstjänsterna i Eskilstuna, Flen och Strängnäs. Genom RC Öst kan resurser larmas och ledas över kommungränser vid behov, exempelvis vid större eller samtidiga händelser.

Centralen fungerar som nav för utlarmning, resursstyrning, operativ ledning och stöd till räddningsledare på skadeplats och hanterar parallellt flera kommuners riskbilder.

SBFF, som är ett kommunalförbund med ansvar för räddningstjänsten i tio kommuner i Stockholmsregionen, driver RC Öst och ansvarar för dess bemanning och funktion (SBFF, 2024).

Lokal kommunal kontext: Trosa kommun

SKRTJ omfattar kommunerna Trosa, Nyköping, Oxelösund och Gnesta. Dessa kommuner har valt att regionalisera både den förebyggande och operativa delen av räddningstjänsten, med gemensam räddningschef och ledningsfunktion placerad i Nyköping (SKRTJ, 2024).

I Trosa kommun finns en deltidstation och en första insatsperson (FIP) som kan larmas direkt vid händelser (Sörmlandskustens räddningstjänst, 2025), medan den övergripande räddningsledningen hanteras av RC Öst. Även kommunens tjänsteman i beredskap (TiB), med ansvar för kommunal krishantering enligt LEH, är regionaliserad och placerad i Nyköping (Trosa Kommun, 2023, s. 7).

Den här organisatoriska lösningen innebär att Trosa kommun formellt bär ansvaret för räddningstjänst och krishantering enligt LSO och LEH, men att den praktiska kapaciteten för räddningstjänstens uppdrag styrs och leds på regional nivå. Detta skapar ett tydligt empiriskt sammanhang för att analysera hur centraliserade räddningsledningssystem samspelar med kommunal resiliens.

Resultat

Robusthet

Robusthet i den organisatoriska dimensionen avser i vilken utsträckning styrning, ansvar och samverkansformer mellan räddningstjänst och kommunal krisledning är stabila och förutsägbara även vid påfrestningar.

Dokumentanalys:

Styrningen mellan LSO och LEH är organisatoriskt uppdelad och räddningstjänstens roll och ansvar är tydligt definierade var för sig i sina respektive dokument (SKRTJ, 2024; Trosa Kommun, 2023; Trosa kommun, 2025). Det finns dock begränsad beskrivning av formella kopplingar eller samordnade ledningsstrukturer mellan räddningsledningssystemet och kommunens krisledningsfunktioner. Samverkan nämns men konkretiseras inte i gemensamma lägesbilder eller beslutsgångar.

SKRTJ betonar vikten av ett systematiskt förebyggande arbete med tydliga rutiner för samverkan med kommunerna, inklusive gemensamma riskanalyser, planering, regelbundna övningar och informationsutbyte. Detta förebyggande arbete är avsett att stärka robustheten i den samlade krishanteringen genom att integrera kommunens riskbedömningar och räddningstjänstens insatser på ett samordnat sätt (SKRTJ, 2024, kap 7.2-7.3).

SBFF framhåller sin roll som expertstöd för medlemskommunerna i förebyggande frågor, särskilt i plan- och bygglovsärenden, där de kan bidra med specialistkompetens och tidigt identifiera risker. Detta fungerar som ett exempel på hur räddningstjänst kan förstärka kommunal beredskap för sina medlemskommuner (SBFF, 2024, kap 7).

På systemnivå beskriver handlingsprogrammen för Sörmlandskustens Räddningstjänst (SKRTJ) och Södertörns brandförsvärsförbund (SBFF) en centraliserad räddningstjänstorganisation med samlad operativ ledning, tydliga mandat och ansvarsfördelning. Inom RC Öst är ledningsfunktionen bemannad dygnet runt, och alla befäl med räddningsledarbehörighet kan initiera och avsluta insatser. SBFF framhåller fasta kontakt- och samverkansfunktioner gentemot medlemskommunerna samt kontinuerlig kompetensutveckling för att bibehålla beredskap (SKRTJ, 2024, kap 8.3; SBFF, 2024, kap 8.3).

Trots formell robusthet visar dokumentationen praktiska begränsningar. Inställelsetider kan vara upp till 60 minuter, vilket fördröjer fysisk närvaro vid snabba händelser. Ansvarsfördelningen mellan förbund och kommuner är otydlig, och formella rutiner för informationsöverföring mellan räddningsledning och kommunal krisledning saknas, vilket påverkar robustheten vid bredare samhällsstörningar.

Dessutom saknas information om långsiktig kompetenssäkring vilket är centralt enligt föreskrifterna (MSBFS 2021:4). SBFF:s betoning på tillitsbaserad styrning riskerar att vara otillräcklig utan tydliga och formella rutiner.

Det faktum att SBFF lyfter behovet av tillitsbaserad styrning och samverkan med andra aktörer är positivt, men riskerar att bli otillräckligt om det inte backas upp av formella och tydliga rutiner, något som kapitlen 6 och 8 tillsammans tyder på saknas. Detta utgör en kritisk aspekt i bedömningen av robustheten och systemets faktiska förmåga att upprätthålla ledning och styrning under påfrestningar och vid komplexa händelser. (SKRTJ, 2024; SBFF, 2024).

Intervju:

Intervjumaterialet fördjupar och nyanserar bilden av robustheten i praktiken. Driftchefen beskriver att räddningstjänsten vid en allvarlig händelse i första hand kontaktar kommunens Tjänsteman i Beredskap (TiB), som fungerar som den primära ingången till kommunen i kris. TiB gör en bedömning av om kommunens krisledningsorganisation ska aktiveras och meddelar därefter räddningstjänsten, varpå samverkanspersoner kan utses för att underlätta kommunikationen.

I mindre kommuner där TiB saknas hanteras samverkan istället via telefon- och larmlistor med namn och befattningar. Intervjupersonen menar att dessa listor inte kan ersätta den erfarenhet, rutin och de personliga nätverk som en etablerad TiB-funktion innebär, vilket försvårar snabb och stabil samverkan.

Vidare framhålls att TiB:ar i större kommuner ofta får mer erfarenhet genom att regelbundet hantera händelser, vilket gör samarbetet mer effektivt. Sörmlandskusten lyfts fram som ett exempel där flera kommuner delar på en TiB, vilket ger ökad rutin och beredskap, en modell som även andra små kommuner skulle kunna överväga.

Brandchefen beskriver att räddningstjänsten organisatoriskt har kommit långt ifrån kommunerna och att det saknas en tydligt definierad, gemensam roll i kommunernas kris- och beredskapsarbete. Samverkan sker sporadiskt och otydligt snarare än som en integrerad del av styrningen.

Det är inte tydliggjort hur räddningstjänsten förväntas verka i linje med kommunernas mål enligt LEH, trots att det finns uttalade förväntningar på att räddningstjänsten ska bidra till krisberedskap och civilt försvar.

Intervjupersonen beskriver även att räddningstjänsten har svårt att få genomslag i kommunernas politiska och strategiska processer, vilket ytterligare försvagar robustheten i samordningen mellan LSO och LEH.

Detta illustreras tydligt i följande citat:

”På lokal nivå, i en kommun få sändningsutrymme och prata räddningstjänst är omöjligt. Vi är alldeles för små... där blir vi inte hörda på det här sättet.”

I de allra minsta kommunerna beskrivs situationen som särskilt sårbar:

”... du ska i princip vara vaktmästare samtidigt som du ska skriva handlingsprogram.”

Citatet belyser hur begränsade organisatoriska resurser påverkar förmågan att upprätthålla beredskap och stabil styrning.

På systemnivå beskriver driftchefen räddningsledningssystemet som resursstarkt och kapabelt att hantera flera samtidiga insatser, med goda möjligheter till resursutbyte inom regionen. Samtidigt betonas vikten av flexibilitet och anpassning:

”Vi får inte vara stereotypa och tro att det här är den enda lösningen... Vi kanske måste hacka upp det i flera tårtbitar.”

Driftchefen pekar också på behovet av investeringar och statligt stöd för att säkerställa robusthet vid kris och höjd beredskap.

Bedömning av robusthet:

Analysen visar att robustheten är relativt hög inom räddningstjänstens egna lednings- och styrstrukturer, där centralisering, tydliga mandat och regional resursdelning skapar stabilitet på systemnivå. Samtidigt framträder en tydlig asymmetri mellan denna formella robusthet och den praktiska robustheten i samverkan med kommunal krisledning.

Avsaknaden av formaliserade kopplingar, gemensamma lägesbilder och tydliga samverkansrutiner mellan LSO och LEH innebär att robustheten i den integrerade styrningen är begränsad. I praktiken betyder det att samordningen är starkt beroende av enskilda funktioner och personer, särskilt TiB, vars utvecklingsgrad varierar mellan kommuner. Detta skapar en villkorad och ojämn robusthet som är särskilt sårbar i små kommuner och vid komplexa, långvariga eller platsbundna samhällsstörningar.

Robustheten i räddningsledningssystemet framstår därmed som god på en övergripande organisatorisk nivå, men begränsad i detalj och i praktisk samverkan med kommunala aktörer. Detta indikerar att robusthet inte enbart är en fråga om organisatorisk struktur, utan även om tydliga gränssnitt, formaliserade processer och långsiktigt fungerande relationer mellan aktörer.

Redundans

Redundans i den organisatoriska dimensionen avser förekomsten av alternativa funktioner, resurser och organisatoriska lösningar som möjliggör kontinuitet och samverkan även vid belastning, bortfall eller långvariga störningar.

Dokumentanalys:

Dokumentanalysen visar att räddningstjänsten är regionalt organiserad, vilket skapar förutsättningar för standardisering och effektiv resursanvändning (SKRTJ, 2024).

Handlingsprogrammen för både SKRTJ och SBFF beskriver ett flernivåbaserat räddningsledningssystem med möjlighet till resursdelning och samverkan över organisatoriska och geografiska gränser.

Flexibilitet i ledningsstrukturen samt möjligheten att skala upp ledningsfunktioner med stödresurser lyfts fram som centrala organisatoriska förutsättningar för redundans (SKRTJ, 2024, ss. kap 8.3.1, 8.4; SBFF, 2024, ss. kap. 7.4,8.4).

Samtidigt framgår att denna redundans i huvudsak bygger på omfördelning av befintliga resurser snarare än på faktisk förstärkning eller parallella reservstrukturer. Inom SKRTJ anges uttryckligen att extra personal normalt inte kallas in vid omfattande händelser, utan att beredskapen i stället upprätthålls genom intern omfördelning av resurser (SKRTJ, 2024, kap 8.4).

SBFF:s kapitel 6 visar vidare att lokala mål och åtgärder är övergripande och anpassade efter lokala behov, men att variationen mellan medlemskommunernas förutsättningar är stor. Detta innebär att redundans i praktiken är ojämnt fördelad och att formella reservfunktioner inte är lika tillgängliga eller tydligt definierade inom hela förbundets område.

När det gäller samverkan mellan räddningstjänst och kommunal krisledning framkommer inga tydliga beskrivningar av parallella funktioner, ersättare eller överlappande mandat som skulle kunna säkerställa samordning vid bortfall.

Det saknas även dokumentation om hur långsiktig uthållighet och förstärkning av resurser planeras för att möta större och mer komplexa händelser över tid (SKRTJ, 2024; SBFF, 2024). Sammantaget indikerar dokumentanalysen att redundansen är starkare inom räddningstjänstens interna system än i den integrerade krishantering mellan LSO och LEH.

Intervju:

Intervjuerna bekräftar och fördjupar denna bild. En intervjuperson beskriver att övergången från kommunala räddningstjänster till räddningstjänstförbund har inneburit en tydlig förbättring av redundansen inom räddningstjänstens egna system. Tidigare begränsades samverkan av kommungränser och ekonomiska avräkningar, vilket försvårade resursdelning. I dagens förbundsorganisation beskrivs resursanvändningen som mer sammanhållen och flexibel:

”Nu med att vi är förbund ... det är ju helt fantastiskt superbra precis som det ska vara. Det ska vara gränslöst. Möjligt att flytta resurser.”

Intervjupersonen framhåller samtidigt att denna redundans i huvudsak gäller räddningstjänstens operativa kärna. Vid större kriser och samhällsstörningar konstateras att räddningstjänsten inte är dimensionerad för att fungera som en redundant resurs över tid:

”Vi har inte dimensionerat oss för riktigt stora kriser och händelser.”

Intervjupersonen pekar vidare på att varken kommuner eller räddningstjänst längre har den buffert eller reservkapacitet som tidigare fanns genom civilförsvaret:

”Det finns ju ingen som har den här redundansen, liksom bufferten, för det vi behöver vid de här större händelserna.”

När det gäller samverkan med kommunerna framkommer inga exempel på parallella eller ersättande funktioner som kan ta över vid person- eller funktionsbortfall. I små kommuner beskrivs snarare en brist på organisatorisk redundans, där ett fåtal personer ofta bär flera kritiska funktioner samtidigt.

Detta skapar en särskild sårbarhet vid bortfall och belastning.

Driftchef beskriver vidare att redundans inte upplevs som ett akut problem i nuläget, men att detta sannolikt kommer att prövas vid kris eller höjd beredskap, särskilt när det gäller tekniska system och räddningscentralens fysiska placering:

”Om jag bara tar ett exempel att man säger att hela Nyköpings området blir ett eget område igen, till exempel. Ja, men då måste det finnas tekniska förutsättningar för att de ska kunna leda ifrån Nyköpings brandstation... Den tekniken finns inte idag.”

Driftchefen understryker också behovet av alternativa kommunikationsvägar vid systembortfall, till exempel genom samarbete med kommunerna kring trygghetspunkter utrustade med Rakel-radio:

”Där har du ett sånt där exempel där man kanske måste gå ut med någon form av gemensam information... kommunen bemannar alla trygghetspunkter... utrustade med RAKEL radio för att snabbt kunna ta kontakt med räddningstjänst den vägen.”

Intervjumaterialet visar därmed att redundans finns till viss del, men att den är begränsad och i behov av vidare utveckling för att kunna hantera bortfall, tekniska störningar och långvarig belastning.

Bedömning av redundans:

Räddningstjänstens regionala och flernivåbaserade organisation skapar strukturella förutsättningar för redundans genom resursdelning och flexibilitet inom det egna systemet. Centraliseringen har ökat möjligheten till gränsöverskridande resursanvändning och effektiv operativ hantering.

Dock är redundansen i huvudsak beroende av omfördelning av befintliga resurser snarare än av faktiska reservstrukturer, parallella funktioner eller långsiktig uthållighet. I samordningen mellan räddningstjänst och kommunal krisledning saknas tydliga redundanta lösningar, överlappande mandat och ersättande funktioner, vilket innebär en påtaglig sårbarhet vid person- eller funktionsbortfall.

Denna sårbarhet förstärks i små kommuner med begränsad organisatorisk bärkraft. Redundansen bedöms därmed som otillräcklig för att säkerställa kontinuitet vid större, komplexa eller utdragna samhällsstörningar. Fördelar med centralisering realiserar främst i effektiv resursanvändning vid standardiserade händelser, men leder inte nödvändigtvis till ökad uthållighet eller robust samverkan i den integrerade krishanteringen mellan LSO och LEH.

Rådighet

Rådighet i den organisatoriska dimensionen avser organisationens och systemets kapacitet att identifiera, prioritera och hantera komplexa, systemöverskridande behov genom beslutsfattande, resursmobilisering och samordning mellan aktörer.

Dokumentanalys:

Enligt analysen går det att dra slutsatsen att räddningstjänstens och kommunernas arbete med riskanalys, förebyggande åtgärder och krisberedskap i huvudsak bedrivs separat. Kommunens risk- och sårbarhetsanalyser och räddningstjänstens förebyggande arbete saknar gemensamma scenarioplaneringar, samordnade övningar och integrerade riskbedömningar (Trosa kommun, 2025).

Räddningstjänstens lägesbilder och analyser är inte systematiskt integrerade i kommunens krisberedskap, och det finns inga tydliga rutiner för gemensam prioritering av resurser eller samordnat förebyggande arbete. Erfarenheter från inträffade bränder och händelser har heller inte dokumenterats eller använts som underlag för förbättrad gemensam riskhantering.

Både SKRTJ och SBFF beskriver räddningsledningssystemet som flexibelt och anpassningsbart till händelsers karaktär och omfattning. SKRTJ beskriver en kompetensdifferentierad ledningsstruktur där ledningsnivåer kan skalas upp eller ned beroende på situationen, samt betonar samverkan med andra samhällsaktörer som en nödvändig förutsättning för att hantera olyckstyper utanför kärnområdet brand (2022, s. 25; 2024, s. 21). SBFF lyfter särskilt fram vikten av lärandeprocesser och återkoppling efter insatser, där erfarenheter ska samlas in och analyseras för att stärka ledningens förmåga över tid (2024, kap 7.4, 8.5).

Trots dessa ambitioner framgår ett tydligt gap mellan intention och faktisk rådighet. Inom SKRTJ fattas övergripande prioriteringar centralt, exempelvis i relation till samtidigt insatser och beredskapsläge, vilket kan begränsa det lokala handlingsutrymmet och möjligheten till platsanpassade lösningar (SKRTJ, 2024, kap 8.3.1). SKRTJ:s egna värderingar pekar på att erfarenheter från olyckor inte systematiskt integreras i gemensam riskhantering eller kommunernas förebyggande arbete, trots uttalad betoning på samverkan och lärande (2024, ss. 20-22).

SBFF:s kapitel 6 betonar att förbundets arbete med lokala mål bygger på samverkan och att bidra med expertis snarare än att bära hela ansvaret själv. Detta indikerar på en ambition om flexibilitet och anpassningsförmåga, men visar samtidigt på utmaningar i ansvarsfördelning och koordinering gentemot medlemskommunerna. De lokala målen övergripande karaktär kan tolkas som att systemet ännu inte fullt ut har utvecklat en integrerad och systematisk process för att omsätta lärdomar i gemensam utveckling. SBFF pekar också på behovet av att tydliggöra ansvarsfördelningen i relation till kommunerna, vilket indikerar att rådigheten över systemöverskridande frågor ännu inte är fullt utvecklad (SBFF, 2024, kap. 7.4.2).

Intervju:

Intervjuerna bekräftar dokumentanalysens bild av en ojämnt fördelad rådighet. Driftchefen beskriver att hen har ett relativt långtgående mandat att fatta beslut och agera snabbt i akuta situationer, särskilt i det initiala skedet av en händelse.

Vid längre och mer omfattande insatser övergår dock mandatet till räddningschefen, som ansvarar för den fortsatta strategiska ledningen och samordningen:

”Driftchefen kan fatta snabba beslut i det akuta skedet, men vid längre tidshorisont tar räddningschefen över ansvaret för samordning och prioritering.”

Denna rollfördelning framstår som funktionell inom räddningstjänstens egen organisation, men intervjuerna visar samtidigt att det saknas tydliga gemensamma prioriteringsrutiner och integrerade arbetssätt mellan räddningstjänst och kommun. Räddningstjänstens inflytande över kommunala prioriteringar och systemöverskridande behov beskrivs som begränsat, särskilt på politisk och strategisk nivå:

”Om det står mellan en dieseltank eller skola, då är det ju skolan som gäller. Det är ju så, politiskt.”

Detta illustrerar hur räddningstjänstens behov ofta får stå tillbaka för andra kommunala prioriteringar, vilket försvårar långsiktig planering och proaktiv riskhantering. En intervjuperson beskriver även hur kommunernas fokus har förskjutits från

olycksförebyggande arbete enligt LSO till brottsprevention, vilket ytterligare begränsar räddningstjänstens rådighet i ett bredare risk- och sårbarhetsperspektiv:

”Ansvaret hos kommunerna att jobba med skydd mot olyckor har ju helt trillat bort i skuggan av brottsprevention.”

Intervjuerna visar därmed att rådighet är stark inom räddningstjänstens operativa kärna, men avtar markant när hanteringen kräver systemöverskridande samordning med kommunal krisledning och politiska prioriteringar.

Intervjuerna pekar också på att ekonomiska och organisatoriska faktorer ytterligare begränsar rådigheten. Exemplet med Nacka kommuns beslut hösten 2024 att begära utträde från Södertörns brandförsvaret, motiverat av ekonomiska överväganden trots redan låg kostnad per invånare, illustrerar hur ekonomiska prioriteringar kan skapa instabilitet och försvåra långsiktig planering och samordning (Nacka, 2025; RKA, 2025).

Brandchefen beskriver hur sådana processer kan leda till ett *”organisatoriskt vakuum”* där fokus under flera år läggs på byråkratiska och ekonomiska frågor snarare än på utveckling av räddningstjänstens förmåga.

Bedömning av rådighet:

Analysen visar att både SKRTJ och SBFF uppvisar god professionell och organisatorisk förmåga inom räddningstjänstens operativa system. Rådighet finns i form av tydliga mandat och beslutsförmåga i det akuta skedet samt strukturer för flexibel ledning och lärande.

Rådigheten är dock begränsad när hanteringen kräver integration mellan räddningstjänst och kommunal krisledning. Avsaknaden av gemensam riskhantering, integrerade prioriteringsprocesser och tydlig ansvarsfördelning enligt LEH innebär att räddningstjänstens förmåga att identifiera och hantera komplexa, systemöverskridande samhällsstörningar tillsammans med kommunen är begränsad.

Centralisering och specialisering ger effektivitetsvinster, men riskerar samtidigt att minska lokal anpassningsförmåga och inflytande över kommunala prioriteringar. Rådighet bedöms därmed som otillräcklig för att fullt ut uppfylla resilienskriteriet i integrationen mellan LSO och LEH, vilket stärker bilden av en strukturell svaghet i den integrerade krishanteringen.

Rapiditet

Rapiditet i den organisatoriska dimensionen avser systemets och organisationens förmåga att snabbt fatta beslut, mobilisera resurser och etablera samordning för att begränsa konsekvenser när störningar uppstår.

Dokumentanalys:

Dokumentanalysen visar att både kommunen och räddningstjänsten aktiverar sina respektive ledningsfunktioner i enlighet med gällande lagstiftning, men utan dokumenterade gemensamma trösklar, beslutsvägar eller fördefinierade kontaktvägar när LSO och LEH aktualiseras samtidigt (Trosa kommun, 2025; SKRTJ, 2024).

Det saknas därmed formaliserade rutiner för gemensam aktivering och tidsmässig samordning mellan räddningsledning och kommunal krisledning, vilket begränsar snabbheten i den integrerade hanteringen.

Handlingsprogrammen beskriver att räddningsledningssystemet inom RC Öst har strukturella förutsättningar för snabb aktivering. Ledningsfunktioner kan initieras på distans via Rakel och telefon, och resurser ska enligt styrdokumentet kunna mobiliseras med korta responstider (SKRTJ, 2024, kap 8.3.1-8.3.2).

SBFF:s modell med fasta kontaktpersoner gentemot medlemskommunerna kan bidra till snabb initial samordning i gränsytan mellan räddningstjänst och kommunal organisation, om kontakterna används även för operativ verksamhet och inte enbart i förebyggande syfte (SBFF, 2024, kap. 7.4.). Kapitel 8 beskriver även satsningar på snabba kommunikationsvägar och tydligare beslutsprotokoll för att öka snabbheten vid ledningsaktivering och informationsdelning (SBFF, 2024, kap. 8.3).

Trots dessa strukturella ambitioner syns flera begränsningar. Inställelsetider för ledningspersonal varierar, särskilt inom SKRTJ:s insatsområde, vilket innebär att snabbhet i praktiken inte är likvärdig över hela systemet (SKRTJ, 2024, kap 8.3.1-8.3.2).

Resursmobilisering bygger i huvudsak på omfördelning av befintliga resurser snarare än förstärkning, vilket kan minska handlingsutrymmet vid samtidigt eller eskalerande insatser (SKRTJ, 2024, kap 8.4). Variationer i hur kommuner samverkar med SBFF innebär dessutom att snabbheten i gemensam hantering skiljer sig mellan olika delar av förbundets geografiska område.

Det framgår inte heller att det finns tydliga rutiner för gemensam aktivering och samordning mellan räddningstjänstens ledning och kommunal krisledning, vilket ytterligare försvårar snabb samordning vid komplexa och snabbt eskalerande händelser (SKRTJ, 2024, ss. 22-24). SBFF:s kapitel 6 betonar vikten av samverkan och anpassade åtgärder, men de lokala målen är övergripande och variationerna i lokala förutsättningar stora, vilket gör att snabbhet och effektivitet i praktiken blir beroende av informella lösningar snarare än systematiskt stöd.

Intervju:

Intervjuerna ger en mer nyanserad bild av rapiditeten i praktiken. En intervjuperson beskriver räddningsledningssystemet som resursstarkt och med goda möjligheter till regional resursdelning:

”Jag måste säga att jag tycker att vi är resursstarka i den här delen av regionen... vi har ju den möjligheten att låna resurser av varandra ganska mycket... Så på det sättet är vi resursstarka.”

Denna resursstyrka bidrar till hög rapiditet vid standardiserade händelser och akuta insatser. Samtidigt lyfts tydliga begränsningar när det gäller systemets förmåga att snabbt skala upp resurser i förebyggande eller tidiga skeden av större samhällsstörningar. En jämförelse görs med polisen, som har möjlighet att kommendera ut personal och omfördela resurser snabbt:

”Polisen kommenderar ut personal om det blir en händelse där man bedömer att risken är större eller någonting inträffar. Då kommenderas man liksom och då får de stationeras där behovet är som störst. Så görs inte för räddningstjänsten.”

Detta innebär att räddningstjänstens organisatoriska förutsättningar begränsar snabb och flexibel uppskalning, vilket påverkar rapiditeten på systemnivå. Vid mer omfattande eller långvariga insatser framträder även logistiska och bemanningsmässiga utmaningar, särskilt kopplade till RIB-personal. Svårigheter med förflyttning och uthållighet kan leda till personalbrist och trötthet, vilket påverkar insatsens effektivitet över tid:

”Svårigheter med förflyttning av resurser blir tydligare vissa perioder, och framför allt med RIB-personal.”

Intervjuerna pekar därmed på att rapiditeten är hög i det initiala skedet av akuta, välkända händelser, men avtar vid mer komplexa, långvariga eller platsbundna situationer där fysisk närvaro, uthållighet och samordning med kommunal krisledning blir avgörande.

Bedömning av rapiditet:

I det stora hela visar analysen att räddningsledningssystemet har goda strukturella förutsättningar för snabb aktivering och initial insats, särskilt vid standardiserade händelser. Regional resursdelning och möjligheten till distansbaserad ledning bidrar till en hög grundläggande rapiditet inom räddningstjänstens operativa system.

Däremot begränsas rapiditeten i den integrerade krishanteringen av avsaknaden av gemensamma aktiveringsrutiner, otydliga gränssnitt mellan LSO och LEH samt varierande inställetider och lokal samverkan. Räddningstjänstens begränsade möjligheter att snabbt skala upp resurser i förebyggande eller tidiga skeden, i kombination med utmaningar

kopplade till uthållighet och fysisk närvaro, innebär att rapiditeten i praktiken ofta understiger den teoretiska potentialen.

Rapiditet kan dock bedömas som god inom räddningstjänstens egen operativa kärna, men otillräcklig för att fullt ut stödja snabb och samordnad krisledning mellan räddningstjänst och kommun. Detta skapar särskilda sårbarheter vid komplexa samhällsstörningar och i små kommuner, där bristande integration mellan LSO och LEH får störst genomslag.

Diskussion

Del 1: Syfte och forskningsfråga

Syftet med denna studie var att analysera hur räddningstjänstens centralisering påverkar kommunal resiliens- Fokuset har varit spänningen mellan nationella krav på enhetlighet och kommunalt ansvar för lokal anpassning.

Med hjälp av Bruneaus resiliensramverk har studien visat att denna spänning inte bara är normativ eller politisk, utan får direkta organisatoriska konsekvenser för kommuners förmåga att hantera samhällsstörningar.

Resultaten visar att, sett till räddningsledningssystemet, uppfylls många av de kapaciteterna som Bruneau identifierat som särskilt vitala för resiliens. Begränsningarna föreligger i hur dessa systemkapaciteter omsätts i lokal kommunal resiliens, framför allt i små kommuner som Trosa.

Det här indikerar att resiliens inte kan förstås enbart som en egenskap hos ett tekniskt eller organisatoriskt system, utan måste analyseras relationellt, alltså i gränssnittet mellan de olika kontexterna. Studien besvarar därmed frågan genom att visa på hur organisatorisk rådighet och integration är avgörande för att omsätta systemkapaciteter till faktisk lokal resiliens.

Del 2: Huvudsaklig slutsats

Räddningsledningssystemet har en stark kapacitet för robusthet och redundans, tack vare centraliseringen som ger tydliga strukturer och en större mängd resurser. Dock överförs kapaciteten inte fullt ut till kommunal nivå på grund av otydligt formulerad gränsdragning och bristande samordning mellan räddningstjänstens ledningssystem och kommunens krisorganisation.

Dessutom indikerar studien att denna bristande överföring riskerar att skapa ojämlik resiliens mellan kommuner, där större och mer resursstarka kommuner i högre grad kan tillgodogöra sig systemets kapaciteter, medan mindre kommuner blir mer beroende av regionala prioriteringar och informella lösningar.

Interkommunal organisering innebär inte enbart en omfördelning av resurser, utan också av politisk rådighet och ansvar, där stärkt professionell autonomi sker på bekostnad av kommunens möjligheter till styrning och ansvarsutkrävande i krisberedskapen.

Den mest kritiska bristen rör rådighet. Här har kommunen begränsad möjlighet att styra resurser och prioritera vid samtidigt händelser. Rapiditeten i räddningstjänstens operativa agerande är hög, men synkas inte med kommunens krisledning, vilket leder till

asymmetrisk snabbhet som kan försvåra samordningen och då även minska systemets helhetsförmåga.

Vetenskapen om detta visar att resiliens är en relationell egenskap som kräver samordning av rådighet och integration över organisatoriska nivåer.

Resultatdiskussion

Robusthet och redundans: stark systemnivå, svag kommunal integration

Resultatet visar att centralisering kan bidra till ökad robusthet eftersom ledningsstrukturerna blir tydligare och man får tillgång till hela systemets samlade resurser. Tidigare forskning visar dock att denna robusthet är beroende av fungerande informationsflöden, kognitiv förmåga och adaptiv samordning för att resultera i faktisk krishanteringskapacitet vid komplexa och samtidigt händelser (Bruneau et al., 2003; Comfort, 2007).

Robusthet tycks här inte överföras till den kommunala nivån. Integration mellan räddningstjänstens ledningssystem enligt LSO och kommunens krisorganisation enligt LEH präglas av otydliga gränssnitt, personberoenden och brist på gemensamma trösklar för aktivering.

Likaså är redundansen i praktiken ofta intern till räddningsledningssystemet och inte gemensam mellan räddningstjänst och kommun. Liknande slutsatser har framkommit i studier av hybrida organisationer där organisatoriska gränser skapar utmaningar för effektiv samverkan (Benítez A´vila et al., 2025, s. 3).

Problematiken kan även förstås på det sätt Meerow och Newells (2016, s. 313) framhäver hur frågor om skala, makt och komplexitet i urbana system påverkar hur resiliens realiserar i praktiken. Bristande integration och oklara regler och förhållningssätt riskerar att bidra till ojämlikheter och sårbarheter, särskilt i mindre kommuner med begränsade resurser.

Detta nyanserar Bruneaus ramverk och stämmer med samtida forskning som lyfter flernivåsamverkan och dynamiska styrningsprocesser (Meerow & Newell, 2016; Benítez A´vila et al., 2025).

Asymmetrin kan också förstås som att räddningstjänsten organisatoriskt har placerats utanför den kommunala kärnverksamheten. Tidigare analyser av interkommunal samverkan visar att verksamheter som uppfattas som tekniska, professionellt styrda och samtidigt har låg politisk laddning i högre grad regionaliseras, just därför att sannolikheten för demokratiskt ansvarsutkrävande inte är sannolik (SOU 2020:8, s. 488). Baserat på detta framstår räddningstjänstens starka interna robusthet som ett resultat av medveten organisatorisk

avskiljning snarare än bristande kapacitet. Konsekvensen blir att robusthet byggs inom systemet, men inte i gränssnittet mot kommunal krisledning.

Effektivitet, resiliens och ojämlikhet i kommunal räddningstjänst

Resultaten visar att större kommuner som Nacka kan kombinera kostnadseffektivitet och resiliens genom centraliserad räddningstjänst och regional samverkan. Detta går emot den tidigare forskade trade-off:en mellan effektivitet och resiliens (Almeida, 2024).

Det finns däremot en risk för ojämlikhet, då mindre landsbygdskommuner inte har samma möjligheter till förhandlingar och därmed blir mer sårbara. Detta speglar spänningar där lokala behov kan stå i konflikt med regionala prioriteringar, vilket stämmer överens med Boin och hart:s upptäckt (2010, s. 366) och svarar på Meerow med fleras (2019, s.324) efterlysning av forskning som undersöker resiliens som en politisk och social process snarare än enbart en teknisk utmaning. Studien visar även på konsekvenser av logiken staten konstaterar råder i svenska kommuner (SOU 2020:8, s. 456).

Rådighet- den mest kritiska resiliensdimensionen

Den tydligaste bristen som identifieras i studien är rådighet. Resultaten visar att räddningsledningssystemet besitter hög operativ rådighet medan kommunens rådighet över räddningstjänstens resurser och akuta prioriteringar är svag. Detta visar sig i att kommunen har svag möjlighet att påverka hur resurser används vid samtidigt händelser, samt att räddningstjänstens lägesbilder och analyser inte alltid integreras i kommunens krisledning.

I Bruneaus termer betyder detta att sambandet mellan redundans och robusthet försvagas. Även om det finns resurser tillgängliga, saknas i vissa fall organisatorisk förmåga att styra dem mot kommunens samlade behov.

Studien visar därför att rådighet är den resiliensdimension som i störst utsträckning påverkas av styrningsmodell och organisering. Detta är särskilt relevant i en svensk kontext där kommunalt självstyre formellt är starkt, men där den faktiska rådighetens omfattning kan variera kraftigt beroende på organisatoriska lösningar.

Benítez Ávila med flera (2025, s. 5) pekar på att hybrida styrningsmodeller, där olika logiker samverkar och ibland krockar med varandra, skapar komplexa spänningar som begränsar aktörers möjligheter att utöva rådighet och fatta beslut i komplexa kriser. Detta belyser varför rådighet är särskilt känslig för hur organisationer och styrning är utformade.

En slutsats är att interkommunal organisering inte enbart leder till omfördelning av resurser, utan alltså också omfördelning av rådighet. När räddningstjänsten placeras i kommunalförbund minskar det direkta politiska inflytandet över verksamheten, samtidigt som den professionella autonomin stärks. Detta bidrar till hög operativ handlingskraft, men

begränsar kommunens möjligheter att integrera räddningstjänsten i sina övergripande prioriteringar enligt LEH. Rådighet blir med andra ord både situationsbunden och asymmetrisk.

I ”vardagliga” situationer framstår räddningstjänstens organisering i kommunalförbund som funktionell eftersom den operativa rådighet som finns på systemnivå säkerställer snabbhet, tydliga beslutsvägar och tillgång till omfattande resurser. Här upplevs kommunens begränsade inflytande som antagligen som oproblematiskt, eftersom räddningstjänstens uppdrag huvudsakligen följer standardiserade och lagstyrda processer.

Paradoxen uppstår dock vid mer komplexa och samtidigt händelser, där krishantering kräver samordning mellan räddningstjänst, kommunal krisledning och andra samhällsaktörer. I situationer som dessa blir kommunens rådighet avgörande för att integrera räddningstjänstens insatser i ett bredare krishanteringsarbete. Samtidigt är det just i lägen som dessa som kommunens formella rådighet över räddningstjänstens resurser är som svagast.

Centraliseringen bidrar alltså till hög operativ rådighet i insatsögonblicket, men underminerar kommunens möjligheter att utöva strategisk rådighet när helhetsperspektiv, prioriteringar och resursavvägningar är som mest kritiska.

Rapiditet och risken för asymmetrisk snabbhet

Rapiditet framstår i resultaten som en dubbeltydig resilienskapacitet. Räddningsledningssystemet uppvisar hög snabbhet i operativt beslutsfattande och resursmobilisering, vilket är i linje med MSB:s intentioner med ett enhetligt ledningssystem.

Intervjuernas beskrivningar av ett fritt mandat i akutlägen bekräftar hur räddningstjänsten kan agera snabbt och självständigt för att upprätthålla beredskap och hantera simultana kriser.

Samtidigt visar analysen att denna snabbhet inte alltid är synkroniserad med kommunens långsammare krisledningsprocesser. Avsaknaden av tydliga kriterier för när kommunal krisledning ska aktiveras vid pågående räddningsinsatser leder till att räddningstjänsten ofta agerar snabbare än kommunen hinner mobilisera sin krisorganisation.

Detta skapar en form av asymmetrisk rapiditet, där snabbhet på systemnivå riskerar att försvåra samordning på lokal nivå snarare än att stärka den.

Resultaten tyder på att räddningstjänstens höga rapiditet, när den inte synkroniseras med kommunal krisledning, kan bidra till just den typ av koordineringsproblem som Boin och Hart identifierar i komplexa kriser (2010, s. 359).

Ur ett resiliensperspektiv är detta särskilt problematiskt eftersom resiliens inte enbart handlar om att agera snabbt, utan om hur olika kapaciteter samverkar för att stärka systemets

helhetsförmåga. Enligt Bruneaus ramverk måste rapiditet därför alltid ses i relation till systemets övriga kapaciteter för att bidra effektivt till krishantering.

Denna insikt understryker behovet av att utveckla tydligare aktiveringskriterier och samverkansrutiner som kan minska tidsglappet mellan aktörer, och på så vis omvandla asymmetrisk rapiditet till en integrerad och resilienshöjande kapacitet i kommunal krisledning.

Liknande resonemang förs av Comfort (2007), som betonar att snabbhet i beslutsfattande måste kombineras med samordning för att stärka krishanteringens effektivitet.

Praktiska implikationer för styrning och organisering

Resultaten indikerar att införandet av enhetliga räddningsledningssystem behöver kompletteras med tydligare krav på integrering med kommunens krisledning. Utan gemensamma strukturer för samverkan mellan LSO och LEH finns det risk att målet om likvärdighet uppnås på bekostnad av lokal anpassning.

För små kommuner innebär det särskilda utmaningar, eftersom begränsningen i resurser förstärker beroendet av regionala system. Studien pekar därför på att det finns behov av att stärka kommunernas organisatoriska rådighet. Förslagsvis kan detta göras genom tydligare gränssnitt, gemensamma lägesbilder och fördefinierade trösklar för krisledning.

Ett intressant perspektiv framträder om man studerar rådigheten med Bruneaus glasögon och vänder på resonemanget om huvudmannaskap. Genom sitt geografiska omfång och kraven på räddningsledningssystemets utformning kan räddningstjänsten ses som huvudman för krishantering med tillgång till regionala resurser och ett starkare mandat. Kommunerna skulle då vara kritiska aktörer för regionens resiliens, med ömsesidiga beroenden dem emellan, men ansvaret för dess integrering faller då på räddningstjänsten och inte kommunen. Teoretiskt ter sig resonemanget inte rimligt, men sett utifrån förväntningarna på ledningssystemet (Prop. 2019/20:176, s. 35) (MSBFS 2021:4, s. 3) och på de som verkar inom densamma (MSBFS 2021:4, 2021, s. 5) går att argumentera för att det är just så.

Metoddiskussion

Studiens styrka ligger i dess systematiska användning av Bruneaus resiliensramverk som analytisk ramverk, vilket möjliggjort en sammanhållen analys av organisatoriska faktorer och deras betydelse för kommunal resiliens. Kombinationen av dokumentanalys och intervjuer har bidragit till en rik empirisk bas och ökat studiens interna validitet.

En styrka i studien är att Bruneaus ramverk, som ursprungligen utvecklats för kvantitativ analys av samhällen eller system, utvecklats för att möjliggöra kvalitativa studier vilket öppnar upp möjligheterna att kombinera olika ansatser i ett ramverk, vilket är

efterfrågat och nödvändigt för att kunna omhänderta samhällets många dimensioner (Cerè et al., 2017).

Samtidigt bygger analysen även på intervjuer som behandlar integration och samverkan vilket ger ytterligare stöd och kontext till de observationer som gjorts i fallet Trosa, och visar på återkommande teman kring snabbhet, samordning och organisatoriska utmaningar som inte är unika för enskilda insatser eller kommuner.

Tillsammans bidrar det specifika urvalet av kommun och intervjuerna till en djupare förståelse av hur olika styrningsmodeller påverkar resiliensen i mindre kommuner.

Fortsatt forskning

Det finns behov av ytterligare forskning med fördjupad analys av relationen mellan LSO (2003:778) och LEH (2006:544), särskilt hur dessa regelverk kan integreras organisatoriskt för att praktiskt stärka kommunal resiliens. Kvalitativa studier kan erbjuda en mer heltäckande bild av hur regelverken samverkar i praktiken och påverkar krisberedskap och samordning på lokal nivå.

Att propositionen föreslår en förändring av lagstiftningen vid statligt övertagande av räddningstjänst att enbart omfatta en specifik räddningsinsats (Prop. 2019/20:176, s. 112) kan tolkas som att lagstiftningen inte längre är funktionellt anpassad till räddningsledningssystemens utformning. Liknande spänningar gällande rådigheten i krissituationer kan därmed förväntas uppstå i skalnivån räddningsledningssystem/länsstyrelse. Att undersöka resilienskapaciteterna i ett större samhällsperspektiv blir därför enormt viktigt för att förhindra en utveckling som leder mot autonoma aktörer som agerar utifrån egna preferenser i stället för att gemensamma ansträngningar görs för att stärka Sveriges förmåga att stå emot och återhämta sig från samhällsstörningar.

Referenser

Artiklar

- Almeida, A. (2024). The trade-off between health system resiliency and efficiency: evidence from COVID-19 in European regions. *The European Journal of Health Economics*, 31-47. doi:<https://doi.org/10.1007/s10198-023-01567-w>
- Benítez A´vila, C., Gil-Clavel, S., & Copeland, S. (2025). The hybridity of inclusive resilience: Organisational levels, tensions and fixes in Rotterdam. *Urban Studies (Edinburgh, Scotland)*, 1-19. doi:<https://doi.org/10.1177/00420980251337388>
- Boin, A., & Hart, P. (2010). Organising for Effective Emergency Management: Lessons from Research. *AJPA (Australian Journal of Public Administration)*, 357-371. doi:[doi:10.1111/j.1467-8500.2010.00694.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2010.00694.x)
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 77-101.
- Bruneau, M., Chang, S., Eguchi, R., Lee, G., O'Rourke, T., Reinhorn, A., . . . von Winterfeldt, D. (2003). A Framework to Quantitatively Assess and Enhance the Seismic Resilience of communities. *Earthquake Spectra*, 19(4). doi:<https://doi.org/10.1193/1.1623497>
- Cerè, G., Rezugui, Y., Zhao, W., (2017) Critical review of existing built environment resilience frameworks: Directions for future research, *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 173-189. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijdr.2017.09.018>
- Christensen, T., & Lægveid, P. (2010). Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges. *Public organization Review*, 407-423.
- Comfort, L. (2007). Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control. *Public Administration Review*, 67, 189-197.
- Comfort, L., Boin, A., & Demchak, C. (2010). *Designing Resilience : Preparing for Extreme Events*. University of Pittsburgh Press.
- Davoudi, S., Shaw, K., Haider, L., Qinnland, A., Peterson, G., & Wilkinson, C. (2012). Resilience: A Bridging Concept or a Dead End? *Planning Theory And Practice*, 299-333. doi:<https://doi-org.proxy.annalindhbiblioteket.se/10.1080/14649357.2012.677124>
- Erlingsson, G., & Folkesson, A. (2022). Mellankommunal samverkan – är det värt det? *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 124, 493-509.
- Folke, C. (2006). Resilience: The emergence of a perspective for social–ecological systems analyses. *Global Environmental Change*, 253-267.

- Korhonen, J., & Seager, T. (2008). Beyond Eco-Efficiency: a Resilience Perspective. *Business strategy and the environment*, 17, 411-419. doi:DOI: 10.1002/bse.635
- Meerow, S., & Newell, J. (2016). Urban resilience for whom, what, when, where, and why? *Urban Geography*, 309-329. doi:https://doi.org/10.1080/02723638.2016.1206395
- Mori, E., Cantoni, F., Gaetano Bisogni, P., & Zuffada, E. (2025). Hospitals' Resilience: An Evidence-Based Framework for Sustaining the “Coping” Phase in Non-Linear and Continuous Crises. *Journal of public affairs*, 1-19. doi:https://doi-org.proxy.annalindhbiblioteket.se/10.1002/pa.70085
- Redman, C. (2014). Should sustainability and resilience be combined or remain distinct pursuits? *Ecology and society*, Vol.19 (2), 1-8. doi:http://dx.doi.org/10.5751/ES-06390-190237
- Vazquez-Gonzalez, C., Ávila-Foucat, V., Leonardo, O.-L., Moreno-Casasola, P., & Granados-Barba, A. (2021). Analytical framework for assessing the social-ecological system trajectory considering the resilience-vulnerability dynamic interaction in the context of disasters. *International journal of disaster risk reduction*, 59. doi: https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2021.102232
- Wiberg, U., & Limani, I. (2015). Intermunicipal collaboration –a smart alternative for small municipalities? *Scandinavian journal of public administration*, 63-82.

Böcker

- Allwood, C., & Erikson, M. (2025). *Grundläggande vetenskapsteori* (4 uppl.). Studentlitteratur.
- Bryman, A., Clark, T., Foster, L., & Sloan, L. (2021). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Liber.
- Langemar, P. (2008). *Kvalitativ forskningsmetod i psykologi- att låta en värld öppna sig*. Liber.
- Pariès, J., Wreathall, J., & Hollnagel, E. (2011). *Resilience Engineering in Practice : A Guidebook*. CRC Press.

Hemsidor

- MSB. (den 7 oktober 2025). *Om projekt Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst (ELS)*. Hämtat från msb.se:
<https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farlīga-amnen/stod-till-kommunal-raddningstjanst/samverkan-och-ledning-for-raddningstjanst/om-projekt-ett-enhetligt-ledningssystem-for-kommunal-raddningstjanst-els/>

- MSB. (den 27 oktober 2025). *Räddningstjänst under höjd beredskap -RUHB*.
<https://www.mcf.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/stod-till-kommunal-raddningstjanst/raddningstjanst-under-hojd-beredskap---ruh/b>
- Nacka. (den 27 Juni 2025). *Nacka kommun byter räddningstjänst*.
<https://www.nacka.se/kommun--politik/nyheter-kommun-politik/2025/06/nacka-kommun-byter-raddningstjanst/>
- NATO. (den 13 November 2024). *Resilience, civil preparedness and Article 3*
<https://www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/resilience-civil-preparedness-and-article-3>
- RKA, R. (2025). *Kostnad räddningstjänst, kr/inv*. <https://kolada.se/verktyg/fri-sokning/?kpis=23075&years=30202,30201,30200&municipals=96274&rows=municipal,kpi&visualization=>
- Sörmlandskustens räddningstjänst. (den 25 11 2025). *Trosa Brandstation*.
<https://www.nykoping.se/sormlandskustens-raddningstjanst/om-oss/vara-stationer-och-varn/trosa-brandstation/>

Rapporter

- MSB. (2019). *Behovsanalys inom ledning av kommunal räddningstjänst*. (2018-05603-16)
<https://www.mcf.se/contentassets/a033c338ad00470783859b068512ed67/els-behovsanalys.pdf>
- MSB. (2023). *Årsredovisning 2023*. (ISBN: 978-91-7927-441-2)
<https://rib.msb.se/filer/pdf/30593.pdf>
- MSB. (2024). *Ett enhetligt ledningssystem-för kommunal räddningstjänst – ELS*. (ISBN: 978-91-7927-443-6) <https://rib.msb.se/filer/pdf/30557.pdf>
- MSB. (2024). *Årsredovisning 2024*. (ISBN: 978-91-7927-564-8)
<https://rib.msb.se/filer/pdf/30986.pdf>
- MSB. (2025). *Juridisk vägledning – Kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser*. (Ärendnr 2020-02881)
<https://www.mcf.se/contentassets/7795b65965634290b10280571ac4aee6/juridisk-vagledning--kommuners-och-regioners-atgarder-infor-och-vid-extraordinara-handelser.pdf>
- MSB, & SKR. (2025). *Handbok i civilt försvar och krisberedskap för kommuner*. (ISBN: 978-91-7927-474-0) <https://rib.msb.se/Filer/pdf/30392.pdf>

- Södertörns Brandförsvarsförbund. (2024). *Kommunalt handlingsprogram 2024-2027*, Södertörns Brandförsvarsförbund.
<https://www.sbff.se/4afb51/globalassets/styrdokument/handlingsprogram.pdf>
- Sörmlandskustens Räddningstjänst. (2022). *Handlingsprogram för förbyggande verksamhet och räddningstjänst*.
<https://cms.trosa.se/wpcontent/uploads/2022/12/handlingsprogram-for-forebyggande-verksamhet-och-raddningstjanst-1.pdf>
- Sörmlandskustens Räddningstjänst. (2024). *Handlingsprogram- Strategi från och med 2025 enligt Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor*. (KK24/508)
<https://www.nykoping.se/globalassets/skrtj.se/dokument/handlingsprogram/handlingsprogram-enligt-lagen-om-skydd-mot-olyckor.pdf>
- Trosa kommun. (2025). *Risker, hälsa, kris och beredskap*. <https://cms.trosa.se/wp-content/uploads/2025/11/op26-2025-11-20-risker-halsa-kris-och-beredskap.pdf>
- Trosa Kommun. (2023). *Beredskap och civilt försvar 2023-2026 Krislednings- och kriskommunikationsplan för Trosa kommun*. <https://cms.trosa.se/wp-content/uploads/2023/05/krislednings-och-krisinformationsplan-2023.pdf>

Lag, Författning, Föreskrift

- En effektivare kommunal räddningstjänst*. (Prop. 2019/20:176). justitiedepartementet.
<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2020/06/prop.-201920176>
- Föreskrifter och allmänna råd om ledning av kommunal räddningstjänst* (MSBFS 2021:4.)
Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap. <https://www.mcf.se/sv/regler/gallande-regler/msbfs-20214/>
- Lag om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* (2006:544). Försvarsdepartementet.
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2006544-om-kommuners-och-regioners-atgarder_sfs-2006-544/
- Lag om skydd mot olyckor* (2003:778). Försvarsdepartementet.
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2003778-om-skydd-mot-olyckor_sfs-2003-778/
- Utvecklingen inom den kommunala sektorn* (Skrivelse 1995/96:194). Finansdepartementet.
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/skrivelse/utvecklingen-inom-den-kommunala-sektorn_gj03194/

Statens offentliga utredningar (SOU)

Kommunutredningen. (2020). *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. Slutbetänkande (SOU 2020:8). Norstedts Juridik
<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/02/sou-20208/>

