

Kommunstyrelsen

## **SOU 2019:7; Skogsbränderna sommaren 2018**

*Yttrande över betänkande från justitiedepartementet*

### **Förslag till beslut**

Kommunstyrelsen antar förslaget yttrande över SOU 2019:7; Skogsbränderna sommaren 2018.

### **Sammanfattning**

Skogsbränderna i Sverige sommaren 2018 blev de mest omfattande i modern tid. Av den utredning som regeringen tillsatt med anledning av skogsbränderna konstateras att räddningstjänsten på de flesta håll i landet lyckades med att effektivt begränsa spridningen och släcka bränderna, men att flera aktörer agerade för långsamt i ett första skede. Utredningen lämnar flera rekommendationer och förslag till regeringen och andra berörda aktörer. Särskilt pekar utredningen på att Räddningstjänstutredningens förslag från 2018 till lagändringar och andra åtgärder bör genomföras. Dessutom föreslås i utredningen att Räddningstjänstutredningen kompletteras med författningsförslag om att ett statligt övertagande av ansvaret för kommunal räddningstjänst ska kunna begränsas till en viss räddningsinsats i stället för att som i dag gälla hela räddningstjänstverksamheten i den berörda kommunen eller kommunerna. Utredningen föreslår även att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska få i uppgift att vid allvarliga olyckor självständigt kunna inrikta och prioritera tillgängliga förstärkningsresurser för räddningstjänst, både nationella och internationella.

### **Ärendet**

#### **Skogsbrandsutredningens uppdrag och omfattning**

Skogsbränderna i Sverige sommaren 2018 blev de mest omfattande i modern tid. På de flesta håll i landet lyckades räddningstjänsten effektivt begränsa och släcka – ofta i samverkan med andra. Det kan däremot konstateras att räddningstjänsten på de flesta håll i landet lyckades med att effektivt begränsa spridningen och släcka bränderna, men att flera aktörer agerade för långsamt i ett första skede. Utifrån denna bakgrund beslutade regeringen den 16 augusti 2018 att tillkalla en särskild utredare för att utvärdera de operativa insatserna vid skogsbränderna och att ta till vara erfarenheter och få ny kunskap inför liknande

händelser i framtiden och då ge förutsättningar för ett ännu bättre arbete. Denna utredningen benämns som Skogsbrandsutredningen. Av direktiven till skogsbrandsutredningen anges att förslagen i räddningstjänstutredningen även ska beaktas. Räddningstjänstutredningen (SOU 2018/54; En effektivare räddningstjänst) omfattade en översyn av kommunernas brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst. Kommunstyrelsen i Nacka kommun beslutade om yttrande över räddningstjänstutredningen den 29 oktober 2018 (KFKS 2018/704). I utredningens uppdrag ingår även att särskilt belysa de operativa insatserna inom ramen för lagen om skydd mot olyckor samt samordning, samverkan och ledning på lokal, regional och nationell nivå. Slutligen ingår det även i utredningens uppdrag att belysa Sveriges förmåga att ta emot och använda internationellt stöd.

Skogsbrandsutredningen har resulterat i ett betänkande och Nacka kommun har nu fått betänkandet på remiss. Södertörns brandförsvarsförbund (SBFF), som Nacka kommun är medlem i och som ansvarar för räddningstjänsten i kommunen, har fått betänkandet på remiss av kommunen och yttrat sig över ärendet (se bilaga).

### **Förslagen i betänkandet i stort**

I betänkandet konstateras att det i framtiden kan bli aktuellt med större och mer komplexa olyckor till följd av klimatförändringar, attentat och ett mer sårbart samhälle. Detta ställer krav på uthållighet och medför ökat behov av samverkan och samordning vid omfattande händelser. Skogsbränderna i Sverige sommaren 2018 blev de mest omfattande i modern tid. På de flesta håll i landet lyckades räddningstjänsten effektivt begränsa och släcka – ofta i samverkan med andra. Även om insatserna i stort sett gick bra framkom många brister.

Utredningen lämnar flera rekommendationer och förslag till regeringen och andra berörda aktörer. Särskilt pekar utredningen på att Räddningstjänstutredningens förslag från 2018 till lagändringar och andra åtgärder bör genomföras. Dessutom föreslås i utredningen att Räddningstjänstutredningen kompletteras med författningsförslag om att ett statligt övertagande av ansvaret för kommunal räddningstjänst ska kunna begränsas till en viss räddningsinsats i stället för att som i dag gälla hela räddningstjänstverksamheten i den berörda kommunen eller kommunerna. Utredningen föreslår även att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska få i uppgift att vid allvarliga olyckor självständigt kunna inrikta och prioritera tillgängliga förstärkningsresurser för räddningstjänst, både nationella och internationella. I betänkandet dras slutsatsen att Räddningstjänstutredningens förslag i huvudsak bör genomföras vilket även flertalet kommunala räddningstjänster och många andra aktörer instämmer i. Dock rekommenderas ett par ändringar av Räddningstjänstutredningens förslag, då de anses särskilt viktiga för att åtgärda de brister som framkommit i översynen. Utöver ändringar i Räddningstjänstutredningens förslag rekommenderas Skogsbrandsutredningen en rad organisatoriska och styrningsmässiga förändringar i syfte att ge möjlighet att arbeta med en förebyggande omvärldsanalys för beredskapsplanering.

### **Ändring av Räddningstjänstutredningen förslag**

Skogsbrandsutredningen instämmer i Räddningstjänstutredningens bedömning att staten även i fortsättningen bör ha möjlighet att överta ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner om räddningsinsatsen är omfattande eller det annars finns synnerliga skäl och att det i förordning bör anges att det är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som får ta över ansvaret. Skogsbrandsutredningen anser att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap möjlighet att samordna resurser vid allvarliga olyckor bör förtydligas jämfört med vad Räddningstjänstutredningen föreslår och rekommenderar därför att det av lagen om skydd mot särskilda olyckor ska framgå att regeringen får uppdra åt en statlig myndighet att vid allvarliga olyckor bestämma hur användningen av tillgängliggjorda resurser ska inriktas och prioriteras när resurser behövs i flera kommuner. Kommunerna ska samarbeta med den statliga myndigheten och meddela vilka resurser de har tillgängliga till stöd för drabbade kommuner. I förordningen om skydd mot särskilda olyckor bör anges att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är den statliga myndighet som får bestämma om hur tillgängliggjorda resurser ska inriktas och prioriteras. Vid skogsbränderna sommaren 2018 agerade myndigheten i den andan, vilket generellt sett visade sig vara till stor nytta. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap tog en aktivare roll än tidigare. Skogsbrandutredningen föreslår i tillägg till ovanstående att övertagande ska kunna begränsas till att omfatta en viss räddningsinsats. Om detta sker ska räddningsledare utses för insatsen. Vid helt övertagande av räddningstjänsten ska en räddningsansvarig utses.

Tillsyn och stöd i den kommunala räddningstjänsten är väsentligt för en säker och likvärdig kommunal räddningstjänst i hela riket. En effektiv tillsyn kan ha betydelse även för kommunernas förutsättningar att klara stora skogsbränder. Räddningstjänstutredningen föreslog att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap skulle få mandat att utöva denna tillsyn. Skogsbrandsutredningen tillägger att det viktiga är inte vem som utövar tillsynen, utan att den blir betydligt mera effektiv än idag för att förebygga brister i beredskap.

### **Samordning, samverkan och ledning av insatser och förebyggande åtgärder**

Då större händelser inträffar, ställs högre krav på flexibilitet och uthållighet och då riskerar ledningskapaciteten hos den enskilda räddningstjänsten att inte räcka till. På lokal nivå behövs tydlig och ändamålsenlig struktur i beredskapen för möjlighet till regional samverkan. I praktiken innebär detta att alla räddningstjänster måste tillhöra en ledningscentral som är bemannad dygnet runt och ingår i en större strukturerad systemledning. Länsstyrelsen behöver i sin tur ha en beredskap för att samordna på regional nivå men samtidigt behövs ytterligare samordning och ledning nationellt över lands-, läns-, och myndighetsgränser, både när det gäller styrning av insatser och prioritering av resurser. Gemensam organisationstruktur hos staber och enhetligt ledningssystem bör införas hos såväl kommunal räddningstjänst som hos andra aktörer. Arbetet med att släcka sommarens skogsbränder visade att det är avgörande för arbetets framgång att man samarbetar på alla tre nivåer; lokalt, regionalt och nationellt. Det är också av väsentlig vikt att hela ledningskedjan är redo att aktiveras i ett tidigt skede, om möjligt även proaktivt.

### **Omvärldsbevakning**

För att kunna agera proaktivt och i tidigt skede aktivera insatser vid skogsbränder, krävs kontinuerligt pågående omvärldsbevakning i form av en systematisk analys av brand- och åskriskprognoser. Skogsbrandsutredningen föreslår att de kommunala räddningstjänsterna ansvarar för att ta höjd för omvärldsbevakningen såväl kunskapsmässigt, som funktionsmässigt i de framtida utbyggda systemledningarna. Skogsbrandsutredningen föreslår också gemensamma riktlinjer för eldningsförbud bör arbetas fram. Vidare bör en vägledning om utformning och omfattning av eldningsförbud arbetas fram. Detta för att underlätta kommunernas och länsstyrelsernas arbete med att utfärda eldningsförbud.

### **Reducerad självrisk**

Avgörande för att bekämpa en skogsbrand är att agera kraftfullt redan i början av insatsen. Räddningstjänsterna är medvetna om detta men de ska också våga ta risken att använda tillräckligt stora resurser i förhållande till aktuell riskbild (brandriskprognos) även om det senare kan visa sig vara i onödan. Ett sätt att undvika att ekonomiska aspekter utgör ett hinder för eller försenar användningen av nödvändiga resurser skulle, som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap föreslår i sin delredovisning av regeringsuppdraget (Ju2018/03972/SSK), vara att se över om en reducerad självrisk bör tillämpas till exempel under vissa särskilda väderförhållanden.

### **Förslag på yttrande**

Av det föreslagna yttrandet konstateras inledningsvis att det är positivt med en övergripande genomlysning av hanteringen av en allvarlig händelse, så som skogsbränderna sommaren 2018, i syfte att ta lärdom och skapa möjlighet att utveckla beredskapen på nationell nivå. Det är tydligt att räddningstjänsten behöver stå redo för större och mer komplexa situationer. Det är även positivt med en ökad och utvecklad samverkan mellan kommuner och att dessa är anslutna till en samordning och ett ledningssystem med en förmåga som avspeglar riskerna.

För att kunna utveckla förmågan till enhetlig ledning och samverkan krävs en tydlig kravställning och en samordning och övervakning av överlämningspunkter i hela ledningskedjan.

Det behövs därtill en fungerande statlig tillsyn som är transparent och håller hög kvalitet. Av utredningen föreslås att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap tar över länsstyrelsernas tillsynsansvar vad gäller kommunala räddningstjänsten. Samtidigt föreslås Myndigheten för samhällsskydd få en större roll i ledning av omfattande räddningsinsatser samt tillhandahållandet av nationella resurser. Det bör dock säkerställas att myndigheten inte bedriver tillsyn över den egna verksamheten. Lämpligen bör denna tillsyn utföras av annan redan befintlig myndighet.



## Ekonomiska konsekvenser

*Av Räddningstjänstutredningen framgår att de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna på lång sikt anses vara kostnadsneutrala. Förslaget att kommunerna ska ha en kontinuerlig övergripande ledning uppskattas dock medföra en total kostnadsökning om 30 miljoner kronor årligen för kommunsektorn.*

## Konsekvenser för barn

En flexibel och uthållig, nationellt samordnad räddningstjänst ger positiva effekter för alla som vistas i kommunen, barn som vuxna.

## Bilagor

1. Betänkande av 2018 års skogsbrandsutredning; SOU 2019/7
2. Södertörns räddningstjänstförbunds yttrande den 25 mars 2019
3. Förslag till yttrande

Anders Fredriksson  
Enhetschef  
Juridik- och kanslienheten

Terese Kalinski  
Säkerhetschef  
Juridik- och kanslienheten