

Skogsbränderna sommaren 2018

Betänkande av 2018 års skogsbrandsutredning

Stockholm 2019



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2019:7

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24898-0

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 16 augusti 2018 att tillkalla en särskild utredare för att utvärdera de operativa räddningsinsatserna i samband med de omfattande skogsbränderna i Gävleborgs, Dalarnas och Jämtlands län sommaren 2018.

F.d. regiondirektören Jan-Åke Björklund förordnades till särskild utredare från och med den 20 augusti 2018.

Från och med den 6 september 2018 förordnades departementssekreteraren Keijo Ekelund (Justitiedepartementet) att vara sakkunnig i utredningen. Som experter i utredningen förordnades samma dag räddningschefen Anna Henningsson (Räddningstjänsten Östra Blekinge), styrelseordförande Karin Perers (Mellanskog), länsrådet Jörgen Peters (Länsstyrelsen i Hallands län), översten Anna Siverstig (Försvarsmakten), brandchefen Lars-Göran Uddholm (Södertörns Brandförsvarsförbund) och biträdande avdelningschefen Jan Wisén (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap).

Departementssekreteraren Maria Kaiser anställdes som sekreterare i utredningen från och med den 20 augusti 2018.

Utredningen har antagit namnet 2018 års skogsbrandsutredning (Ju 2018:07).

Jan-Åke Björklund har varit utredare och svarar för innehållet i betänkandet. Arbetet har bedrivits i nära samverkan med sakkunnig och experter.

Härmed överlämnas betänkandet *Skogsbränderna sommaren 2018* (SOU 2019:7).

Stockholm i januari 2019

Jan-Åke Björklund

/Maria Kaiser

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag	21
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor	21
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor	24
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordning (2008:1002) med instruktion för myndigheten för samhällsskydd och beredskap	25
2 Utredningens uppdrag och arbete	27
2.1 Uppdraget.....	27
2.2 Bakgrund till uppdraget	28
2.3 Utredningens utgångspunkter och avgränsningar	29
2.4 Utredningens arbete	31
3 Det svenska skogslandet	33
3.1 Sveriges skogsareal.....	33
3.2 Den svenska skogen.....	34
3.2.1 Vem äger Sveriges skogar?	35
3.3 Svenskt skogsbruk	36
3.4 Skogens betydelse för Sveriges klimat och natur.....	38
3.5 Skogens betydelse för Sveriges ekonomi.....	39

3.6	Skogsbrändernas inverkan på skogen.....	41
3.7	Kort tillbakablick på skogsbränder i Sverige.....	43
4	Klimatförändringar.....	47
4.1	Förväntade klimatförändringar.....	47
4.2	Nationell strategi för klimatanpassning.....	48
4.3	En effekt av klimatförändringen är risken för brand.....	49
4.4	Konsekvenserna av klimatförändringarna för den svenska skogen och skogsbruket.....	50
5	Samhällets förmåga att stå emot samhällsstörningar.....	51
5.1	Samhällets krisberedskap	51
5.2	Styrning och ledning av insatser vid samhällsstörningar.....	53
5.3	Kommunernas roll vid en samhällsstörning	54
5.4	Länsstyrelsernas roll vid en samhällsstörning.....	55
5.5	MSB:s roll vid en samhällsstörning	56
5.6	Frivilliga försvarsorganisationer	56
6	Kommunal räddningstjänst	59
6.1	En författningsöversikt	59
6.1.1	En kort historisk överblick.....	60
6.1.2	Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor	60
6.1.3	Andra lagar av betydelse för den kommunala räddningstjänsten	61
6.2	Kommunernas ansvar	63
6.2.1	Förebyggande verksamhet.....	63
6.2.2	Räddningstjänst.....	64
6.3	Styrning av verksamheterna	65
6.4	Kommunernas organisering och personal.....	66
6.4.1	Organisationsform och samverkan.....	66
6.4.2	Personal	67

6.5	Den brandförebyggande verksamheten.....	69
6.6	Räddningsinsatser och andra uppdrag	70
6.6.1	Insatser	70
6.6.2	Antal och typ av insatser.....	70
6.6.3	Ledning vid räddningsinsats	71
6.6.4	Ledning av omfattande insatser	72
6.6.5	Efter insatsen	73
6.6.6	Alarmering	73
7	Statlig räddningstjänst	75
7.1	Fjällräddningstjänst.....	75
7.2	Flygräddningstjänst	76
7.3	Sjöräddningstjänst.....	76
7.4	Efterforskning av försvunna personer i andra fall	77
7.5	Miljöräddning till sjöss	77
7.6	Räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning.....	77
8	Räddningstjänstens ledningssystem samt metod och taktik för att släcka skogsbränder	79
8.1	Ledning av räddningstjänstverksamheten i Sverige	79
8.1.1	En ledningsmodell.....	79
8.1.2	Behovet av ledning i räddningstjänstverksamheten	81
8.2	Metod och taktik för att bekämpa skogsbränder.....	82
9	En internationell utblick.....	87
9.1	En internationell utblick.....	87
9.1.1	Danmark.....	87
9.1.2	Norge	88
9.1.3	Finland	90
9.1.4	England	91
9.1.5	Nederländerna	94
9.1.6	Sammanfattande kommentar	95

9.2	Ledningssystem vid skogsbrandsbekämpning i USA	96
9.3	Metod och taktik vid skogsbrandssläckning.....	97
10	Andra utredningar och utvärderingar	99
10.1	Skogsbrandutredningen (2014 års skogsbrand)	100
10.1.1	Beskrivning av branden.....	100
10.1.2	Utredningens observationer.....	101
10.2	MSB:s rapport Ansvar, samverkan, handling.....	101
10.2.1	Deltagande aktörers rapporter och utvärderingar	102
10.2.2	MSB:s förslag till regeringen	102
10.2.3	Vad MSB bör arbeta vidare med.....	103
10.3	Räddningstjänstutredningens förslag.....	104
10.4	Andra uppdrag relaterade till skogsbränderna.....	104
10.4.1	Sjöfartsverkets redovisning av uppdrag om vilka helikoptrar som kan bli operativa inom kort.....	105
10.4.2	MSB:s delredovisning av regeringsuppdrag om behov av förstärkt kapacitet avseende materiel inför framtida hantering av omfattande skogsbränder	106
10.5	Övriga utredningar	107
11	En beskrivning av brändernas förlopp.....	109
11.1	Månaderna maj och juni.....	110
11.2	Juli månad.....	110
11.3	Augusti månad.....	112
11.4	Eldningsförbud	112
12	Insatser – Räddningstjänster, kommuner, arbetstagarorganisationer och länsstyrelser	115

12.1	De kommunala räddningstjänsterna, kommunerna och länsstyrelserna	116
12.1.1	Jämtlands län.....	116
12.1.2	Gävleborgs län	123
12.1.3	Dalarnas län.....	128
12.1.4	Övriga delar av Sverige.....	136
12.2	Arbetstagarorganisationer	144
12.2.1	Brandmännens riksförbund	144
12.2.2	Kommunal.....	146
13	Insatser – Statliga myndigheter, SOS Alarm och Sveriges Radio	149
13.1	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB.....	149
13.2	SOS Alarm.....	156
13.3	Försvarsmakten.....	162
13.4	Polismyndigheten	171
13.5	Sjöfartsverket	175
13.6	Kustbevakningen.....	178
13.7	Lantmäteriet	179
13.8	Trafikverket.....	180
13.9	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, SMHI	183
13.10	Skogsstyrelsen.....	185
13.11	Sveriges Radio	187
14	Insatser – Svenska Flygbranschen, intresse-/ frivilligorganisationer och enskilda.....	197
14.1	Svenska Flygbranschen.....	197
14.2	Svenska Röda Korset	202
14.3	Svenska Lottakåren	207
14.4	Svenska Försvarsutbildningsförbundet	210

14.5	Sveriges bilkårens riksförbund	213
14.6	Civildörsvarsförbundet, Frivilliga resursgruppen	214
14.7	Sveriges frivilliga brandkårer.....	214
15	Insatser – Markägarna och skogsnäringen	217
15.1	Sammanfattning av markägarnas och skogsbranschens synpunkter	217
15.2	Lantmännens Riksförbund, LRF.....	218
15.3	Skogsnäringen.....	220
15.4	Sveaskog.....	227
15.5	Holmen	227
15.6	Mellanskog.....	228
15.7	Norrskog.....	229
15.8	Prästlönetillgångarna i Svenska kyrkan.....	229
15.9	Svenska kyrkan, Ljusnans pastorat.....	230
15.10	Svenska kyrkan, Kyrkokansliet.....	230
16	Insatser – Utländska aktörer	233
16.1	ERCC.....	233
16.2	Danmark.....	236
16.3	Litauen.....	237
16.4	Portugal.....	238
16.5	Tyskland.....	238
16.6	Polen.....	239
16.7	Norge	242
17	Bedömning av samordning, samverkan och ledning av insatser/förebyggande åtgärder	245

17.1	Inledning.....	246
17.2	Allmänt om sommarens arbete med att bekämpa skogsbränder	247
17.3	De operativa insatserna enligt LSO	249
17.4	Samordning, samverkan och ledning på lokal, regional och nationell nivå	259
17.4.1	Lokal nivå.....	259
17.4.2	Regional nivå.....	261
17.4.3	Nationell nivå.....	262
17.5	Sveriges förmåga att ta emot och använda internationellt stöd	265
17.6	Förebyggande åtgärder	268
18	Bedömning av användningen av samhällets samlade resurser	271
18.1	Har de resurser som ställts till förfogande används på ett effektivt sätt?	271
18.2	Hur fungerade samhällets samordning med intresseorganisationers, frivilligorganisationers och enskilda frivilligas insatser?	274
19	Bedömning av kommunikation och information till allmänheten.....	277
19.1	Information som lämnades till allmänheten och media.....	277
20	Slutsatser	281
20.1	Utredningen ska beakta Räddningstjänstutredningens förslag	281
20.2	Ändringar i Räddningstjänstutredningens författningsförslag	285
20.3	Utredningens övriga förslag.....	285

21	Förslag till ändringar i Räddningstjänstutredningens författningsförslag	291
21.1	Statligt övertagande av kommunal räddningstjänst – förslag om möjlighet till delvis övertagande	291
21.2	Stärkt roll för MSB när det gäller att vid allvarliga olyckor begära stöd samt att inrikta och prioritera tillgängliga resurser vid olyckor.....	296
21.3	Kommunernas självrisk	299
21.4	Ikraftträdande	300
22	Konsekvenser	301
22.1	Utgångspunkter.....	301
22.2	Utredningens förslag.....	301
23	Författningskommentar	305
23.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor	305
23.2	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.....	308
23.3	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	309
	Särskilt yttrande.....	311
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2018:81.....	317
Bilaga 2	Sammanfattning av Räddningstjänstutredningens förslag.....	323

Sammanfattning

Skogsbränderna sommaren 2018

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. Sverige är inte tillräckligt väl rustat för att vi ska kunna känna oss trygga inför framtida stora och komplicerade skogsbränder.

Det svenska skogslandet täcker drygt två tredjedelar av Sverige – 28 miljoner hektar. Skogsbränderna sommaren 2018 omfattade 25 000 hektar eller mindre än en promille av skogen. Det är nästan tio gånger mer än genomsnittet under 2000-talet, men omfattningen av bränderna varierar mycket från år till år. Sommaren 2018 blev det cirka 7 000 räddningsinsatser i terräng.

Den extremt varma sommaren 2018 ger en bild av hur framtidens sommartemperaturer kan komma att bli. En av effekterna av klimatförändringar är ökad risk för skogsbränder. Det går dock inte att koppla enskilda skogsbränder till klimatförändringen. Skogsbrand är ett naturligt fenomen.

Skogsbrandsbekämpningen effektiv på de flesta håll

Slutsatsen att skogsbränderna i stort sett hanterades bra kan motiveras med att inga väsentliga samhällsfunktioner skadades och att inga permanentbostäder förstördes. En brandman dog vid en fallolycka i samband med släckningsarbetet vid en av bränderna. Ingen person ska ha erhållit allvarliga skador. Enskilda skogsägare drabbades hårt. Sammanlagt evakuerades ett hundratal personer från sina bostäder på olika platser i Sverige. Räddningstjänsterna och många av de som hjälpte till ansträngdes hårt.

Räddningstjänster från olika delar av landet med systemledning och planerade system för resursförstärkning gjorde avgörande operativa insatser vid skogsbränderna genom att förstärka räddningstjänster som var sämre rustade eller behövde hjälp med anledning av brändernas omfattning. Detta genomfördes oftast i kluster som byggde på befintlig samverkan. Räddningstjänsterna själva och tillsammans med andra aktörer fick detta att fungera mycket bra. Flera räddningstjänster har utarbetat riktlinjer för resursförsörjning med självförsörjande moduler.

Stöd till räddningstjänsten från många andra aktörer blev nödvändigt för att klara skogsbränderna och de störningar som bränderna medförde. Dessa insatser kom att bli mycket uppskattade och skedde beredvilligt och utan prestige.

MSB tog en aktiv roll och samordnade nationella och internationella resurser. Länsstyrelserna tog sitt områdesansvar för kriser och kunde mobilisera värdefulla resurser genom regional samverkan. Länsstyrelsen i Gävleborg övertog ledningen av räddningstjänsten i Ljusdal.

EU:s civilskyddsmekanism (ERCC – Emergency Response Coordination Centre) via MSB förmedlade brandbekämpningsflyg och andra resurser. Ett antal länder bidrog med personal och material. EU:s stöd till Sverige var EU:s hittills mest omfattande räddningsinsats.

Privata svenska helikoptrar gjorde stor nytta. Brandflyget upptäckte tidigt bränder. Försvarmaktens stöd med framför allt Hemvärnet och helikoptrar samt andra viktiga förmågor var en väsentlig resurs. SOS Alarm, Polisen, Sjöfartsverket, Kustbevakningen, Lantmäteriet, Trafikverket och Sveriges Radio blev alla viktiga samarbetspartner.

Många frivilliga ställde upp och hjälpte till med det de kunde. Det var både spontanfrivilliga och organiserade frivilliga såsom Sveriges frivilliga brandkårer, Svenska Lottakåren, Svenska Försvarsutbildningsförbundet, Sveriges bilkårens riksförbund, Civilförsvarsförbundet – Frivilliga resursgruppen och Svenska Kyrkan. Röda Korset hade en samordnande roll.

De mest berörda var skogsägarna. Det var deras skogar som brann. Skogsbranschen har utarbetat strategier mot skogsbränder vilket visade sig vara till stor nytta. I motsats till tidigare startade mycket få

bränder på grund av skogsarbete. Skogsägarna bidrog också med kunskap och resurser liksom även de som är boende på landsbygden gjorde.

Från slutet av juli och några veckor framåt är risken för skogsbränder vanligen som störst. 2018 års skogsbrandssäsong startade tidigt och blev ovanligt lång. Trots detta inträffade inte några skogsbränder med stor spridning under de perioder när risken för skogsbränder normalt är som störst. Kraftigt förstärkt beredskap, ökad kunskap, nationella taktiska reserver och snabba och kraftfulla insatser är förklaringen.

Många brister i arbetet med att bekämpa sommarens skogsbränder

Trots alla goda insatser gjordes det naturligt nog misstag och brister blev uppenbara. Syftet med denna utvärdering av de operativa insatserna vid skogsbränderna är att ta till vara erfarenheter och få ny kunskap inför liknande händelser i framtiden och då ge förutsättningar för ett ännu bättre arbete. Här görs en uppräknig av de viktigaste misstagen och bristerna av mer principiell betydelse. Enskilda fel och tillkortakommanden lämnar vi därhän.

Många aktörer agerade för långsamt eller försiktigt till en början. Vikten av att snabbt upptäcka uppkomna bränder och tidiga insatser för att släcka dessa kan inte nog betonas. Uppstart och även avveckling av räddningsinsatserna innebär oftast de svåraste avvägningarna. Räddningsinsatserna avslutades på flera håll för tidigt med följd att bränderna tog fart igen.

Det fanns inledningsvis brister i riskbedömning och lägesbild vid flera större bränder och inledningsskedet var kaosartat.

Räddningstjänster som inte ingår i systemledning med ledningscentral och ledningspersonal i jour har sämre förutsättningar att klara stora och komplicerade händelser såsom skogsbränderna sommaren 2018. Även om resurser tillförs utifrån förloras värdefull tid eftersom det måste byggas upp en ny organisation. Särskilt tydligt blev detta i Gävleborgs län där tre stora skogsbränder inte gick att släcka. För räddningstjänster som behöver hjälp men har systemledning blir det fråga om att förstärka befintlig organisation. Som jämförelse kan nämnas Jämtland där det fanns utvecklad systemledning och insatserna kunde starta snabbt och effektivt.

De kommunala handlingsprogrammen för räddningstjänsten har inte alla tagit höjd för stora skogsbränder. Detta medför bristande planering och beredskap för skogsbränder.

Samhällets resurser inom privata sektorn med de resurser som finns t.ex. inom skogsbruket, jordbruket och entreprenadföretagen kan nyttjas bättre.

Hjälp från frivilliga kan vara bättre förberedd och organiserad.

Utformningen och innebörden av befattningar, nomenklatur, märkning av kläder och utrustning varierar mellan olika räddningstjänstorganisationer med risk för missförstånd i samarbetet.

Utbildning och övning i skogsbrandsläckning är eftersatt.

Systematisk bevakning av skogsbrandrisker och beredskap för hur risker ska mötas saknas på flera håll.

Helikoptrar bör sättas in tidigare. Avtal om avrop av privata helikoptrar för brandsläckning finns inte överallt.

Tillgängliga resurser användes som regel effektivt. Dock blev det på flera håll brist på terrängfordon, pumpar, slang och bränsle till fordon och flyg.

Kunskapen om vad som gäller för Försvarmaktens biträde vid skogsbränder var ibland dålig.

Rutiner för det administrativa efterarbetet till följd av skogsbränder, som dokumentation av insatser och frågor om ersättning till de som hjälpte till saknas ofta.

Statens tillsyn och stöd har brutit när det gäller de kommunala räddningstjänsternas förmåga vid stora och komplicerade skogsbränder.

MSB:s befogenhet att samordna nationella resurser är otydlig.

MSB:s agerande har i några fall kommit i konflikt med länsstyrelsernas områdesansvar.

Kommunikationen till allmänheten fungerade bra med undantag av några enskilda missar och att informationen om eldningsförbud hade oklarheter.

Sveriges förmåga att ta emot utländska resurser hade inledningsvis brister t.ex. när det gällde fördelning och användning av resurserna. På det stora hela och efter en tid fungerade det emellertid bra.

Utredningens analyser och slutsatser har lett till en rad förslag på åtgärder. Den viktigaste slutsatsen är att Räddningstjänstutredningens förslag till lagändringar och andra åtgärder bör genomföras. Därigenom kan huvuddelen av de fel och brister som påtalats rättas

till. Utöver Räddningstjänstutredningens förslag ges en lång rad rekommendationer för hur olika fel och brister kan hanteras.

Räddningstjänstutredningens förslag ska beaktas

Enligt direktiven till vår utredning ska Räddningstjänstutredningens förslag beaktas. Följande förslag av särskild betydelse för att klara av omfattande skogsbränder bör genomföras.

- Kommunernas styrdokument för räddningstjänsten – handlingsprogrammets struktur – ska likriktas för att höja kvalitén, bli mer konkreta utifrån den lokala riskbilden och möjliga att följa upp. Handlingsprogrammen ska visa räddningstjänstens förmåga att själv eller tillsammans med andra klara alla typer av olyckor som kan inträffa i kommunen. De måste då visa hur stora skogsbränder ska hanteras med resurser, ledning, samverkan och övning.
- Kommunerna ska ha möjlighet att träffa avtal med andra om att göra inledande åtgärder vid en räddningsinsats. Detta ger delvis nya möjligheter att ha beredskap och att utnyttja resurser som finns t.ex. inom skogsbruket, jordbruket och entreprenadföretagen.
- Ledningssystem och märkning av personalens kläder, fordon, utrustning och benämningar på befattningar likriktas genom föreskrifter. Både vid tillförande av externa resurser från andra räddningstjänster och vid samverkan med andra aktörer finns mycket att vinna på att andra vet vad de kan förvänta sig av kommunal räddningstjänst.
- Kommunerna ska ha en funktion som kontinuerligt utövar övergripande ledning av räddningsverksamheten. Alla räddningstjänster måste tillhöra en ledningscentral som är bemannad dygnet runt och ingå i systemledning.
- Förslag om förändrad reglering av ledningen av räddningstjänsten, behörighetskrav för räddningschefen, bättre ledningsutbildning och förbättrad försörjning av deltidsbrandmän är åtgärder som på något längre sikt kan ge bättre möjligheter att klara stora och komplicerade händelser såsom skogsbränder.

- Staten föreslås få möjlighet att förelägga kommunerna att åtgärda brister och att förelägganden, om det finns särskilda skäl, kan utfärdas vid vite. Förslaget stärker den statliga tillsynen och kan förebygga brister i beredskapen för stora skogsbränder. Räddningstjänstutredningen föreslår att MSB ska ansvara för tillsynen.
- MSB ska på nationell nivå främja att LSO följs och samordna kommunernas verksamhet när det gäller räddningstjänst. Vid skogsbränderna sommaren 2018 agerade MSB framgångsrikt i den andan.
- MSB, eller ett fåtal länsstyrelser om Försvarsberedningens och Indelningskommitténs förslag genomförs, får överta räddningstjänstverksamhet vid mycket omfattande räddningsinsatser eller om det annars finns synnerliga skäl. Med förslaget om obligatorisk anslutning till systemledning och ledningscentral ska statligt övertagande inte behöva bli aktuellt. Staten bör dock ändå ha en yttersta möjlighet till övertagande.
- MSB:s uppdrag att tillhandahålla nationella stödresurser förtydligas.

Utredningens förslag till ändringar i Räddningstjänstutredningens författningsförslag

Vi föreslår bl.a. att Räddningstjänstutredningens författningsförslag ändras dels genom att vid övertagande av ansvaret för räddningstjänst ska övertagandet kunna begränsas till en viss räddningsinsats (delvis övertagande), dels att MSB:s roll stärks genom att myndigheten ges tydligt författningsstöd för att vid allvarliga olyckor inrikta och prioritera tillgängliga resurser.

Rekommendationer utöver författningsförslag

Utöver förslag på ändringar i lagar och författningar ger utredningen en rad förslag som är att betrakta som rekommendationer. Dessa bör beaktas av räddningstjänsterna och andra aktörer samt uppmärksammas i statens tillsyn. Bland rekommendationerna kan följande nämnas.

- Räddningstjänsterna ska ha en systematisk bevakning av skogsbrandrisker och beredskap för hur dessa ska mötas.

- Utbildning och övning i skogsbrandsläckning måste ges större utrymme både hos räddningstjänsterna och i MSB:s utbildningar.
- MSB ska i samverkan med räddningstjänsterna se till att det finns avtal för att säkra tillgängligheten av flygande släckningsresurser med erforderlig kapacitet vid skogsbränder. MSB har regeringens uppdrag att bl.a. analysera och redovisa behoven av kapacitet avseende brandbekämpning från luften (Ju2018/03972/SSK).
- Räddningstjänsterna ska försäkra sig om hur de snabbt kan få tillgång till geografisk information.
- Räddningstjänsterna måste agera kraftfullt i början av insatser mot skogsbränder. Ett sätt att undvika att ekonomiska aspekter utgör hinder för eller försenar användningen av t.ex. helikoptrar skulle vara att staten tillämpar reducerad självrisk vid förhöjd skogsbrandrisk.
- Tillgången till materiel, flyg samt bränsleförsörjning till fordon och flyg måste inventeras och säkras. Detta omfattas av det ovan nämnda regeringsuppdraget som MSB fått.
- MSB ska på nationell nivå se över och tillgodose tillgången på personal för förstärkningsresurserna med räddningsledarbehörighet och annan ledningspersonal som är utbildade och övade i skogsbrandsbekämpning samt koordinera dessa vid omfattande skogsbränder.
- Räddningstjänstens arbetstidsavtal måste ses över utifrån behovet vid stora och långvariga insatser. Arbetsmarknadens parter arbetar för närvarande med att ta fram ett särskilt avtal för stora händelser.
- Rutiner för räddningstjänsternas administrativa efterarbete till följd av skogsbränder behöver vara på plats.
- Modell för eftersläckningsarbetet ska utformas. (Regeringsuppdrag är lämnat till Länsstyrelsen i Jämtlands län, N2018/04261/SK).
- MSB ska förtydliga, förenkla och göra entydigt vad som ska gälla om eldningsförbud

- MSB ska tillsammans med länsstyrelserna förbättra samarbetet med och effektivisera mottagande av internationellt stöd. (MSB gör en egen utvärdering av myndighetens insatser under skogsbränderna).
- Länsstyrelserna måste se över och utveckla sitt stabsarbete. (Länsstyrelserna gör egna utvärderingar av sina insatser under skogsbränderna).
- MSB och länsstyrelserna ska tillsammans med frivilligorganisationerna ge vägledning om samverkan med frivilliga.
- Tågoperatörer och spårägare ska åläggas större ansvar för att undvika att gnistbildning orsakar bränder. (Trafikverket har haft ett uppdrag från regeringen).

Sverige kan bli bättre rustat för att hantera stora skogsbränder

Utredningen är enligt direktiven avgränsad till de operativa räddningsinsatserna vid skogsbränderna sommaren 2018. Det innebär att utredningens uppdrag är att utvärdera släckning av skogsbränderna och andra åtgärder för att begränsa skador på människor, egendom eller miljö. Många aktörer var delaktiga i detta arbete och deras insatser behandlas i betänkandet. Regeringen har givit direktiv till ett antal andra utredningar relaterade till skogsbränderna. MSB, länsstyrelser och många räddningstjänster gör egna utvärderingar av sina insatser. Sammantaget bör alla utredningar om skogsbränderna sommaren 2018 resultera i åtgärder som gör att Sverige är bättre rustat för kommande stora skogsbränder och andra stora och komplicerade händelser.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor

dels att 4 kap. 10 § och 6 kap. 7 § lagen om (2003:778) om skydd mot olyckor ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 6 kap. 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 10 §

I fråga om omfattande räddningsinsatser får regeringen föreskriva eller i ett särskilt fall besluta att en länsstyrelse eller annan statlig myndighet får ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner. Om en sådan myndighet har tagit över ansvaret utses räddningsledaren av denna myndighet.

Den statliga myndighet som regeringen bestämmer får ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner som berörs av en räddningsinsats, om denna är särskilt omfattande eller det annars finns synnerliga skäl. Ett övertagande får begränsas till att omfatta en viss räddningsinsats (delvis övertagande).

Myndigheten ska vid övertagande av räddningstjänsten utse en räddningsansvarig. Det som i denna lag anges om räddningschefen ska då gälla för honom eller henne. Vid delvis övertagande ska

I fråga om sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning får regeringen föreskriva eller i särskilda fall besluta att en länsstyrelse *skall* ta över ansvaret för saneringen inom flera län eller att någon annan statlig myndighet *skall* ta över ansvaret inom ett eller flera län.

myndigheten i stället utse en räddningsledare.

I fråga om sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning får regeringen föreskriva eller i särskilda fall besluta att en länsstyrelse *ska* ta över ansvaret för saneringen inom flera län eller att någon annan statlig myndighet *ska* ta över ansvaret inom ett eller flera län.

6 kap.

7 §

En statlig myndighet eller en kommun är skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på *anmodan av räddningsledaren och vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen på anmodan* av den myndighet som ansvarar för saneringen.

En sådan skyldighet föreligger dock endast om myndigheten eller kommunen har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet.

En statlig myndighet eller en kommun är skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på *begäran av räddningsledningen eller, vid allvarliga olyckor, den statliga myndighet som regeringen bestämmer. En kommun eller en statlig myndighet är också skyldig att med personal och egendom delta* vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen på *begäran* av den myndighet som ansvarar för saneringen.

En sådan skyldighet *som anges i första stycket* föreligger dock endast om myndigheten eller kommunen har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet.

7 a §

När stöd- och förstärkningsresurser behövs i flera kommuner vid allvarliga olyckor får den statliga myndighet som regeringen bestämmer inrikta och prioritera tillgängliga resurser. Kommunerna ska samarbeta med myndigheten och meddela vilka resurser de har tillgängliga till stöd för drabbade kommuner.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor

dels att 7 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 6 kap. 2-3 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

2 §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får i enlighet med 6 kap. 7 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor begära stöd av andra myndigheter och kommuner.

3 §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får i enlighet med 6 kap. 7 a § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor inrikta och prioritera tillgängliga resurser.

7 kap.

2 §

Självriskén enligt 7 kap. 3 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor utgörs av ett belopp som motsvarar 0,02 procent av det sammanlagda skatteunderlag som står till kommunens förfogande året före det år då kostnaderna uppkommit.

Självriskén enligt 7 kap. 3 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor utgörs av ett belopp som motsvarar 0,02 procent av det sammanlagda skatteunderlag som står till kommunens förfogande året före det år då kostnaderna uppkommit. *Om särskilda skäl föreligger kan det bestämmas att kommunernas självrisk ska sänkas till ett lägre belopp.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordning (2008:1002) med instruktion för myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

dels att 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 7 a §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara.

Myndigheten ska

1. utveckla och stödja arbetet med civilt försvar,

2. utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder,

3. arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara,

4. bidra till att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig och krigsfara,

Myndigheten ska

1. utveckla och stödja arbetet med civilt försvar,

2. samordna kommunernas verksamheter när det gäller området skydd mot olyckor, stödja kommunerna med råd och information samt utföra tillsyn,

3. utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder,

4. arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara,

5. bidra till att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig och krigsfara,

5. följa upp och utvärdera samhällets arbete med krisberedskap och civilt försvar,

6. se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde, och

7. företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av annan författning.

6. följa upp och utvärdera samhällets arbete med krisberedskap och civilt försvar,

7. se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde, och

8. företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av annan författning.

7 a §

Myndigheten ska utifrån nationell riskbild upprätthålla beredskap med stödresurser för att kunna lämna bistånd i samband med allvarliga olyckor och kriser och vid höjd beredskap.

Myndigheten ska även ha förmåga att vid allvarliga olyckor och kriser inrikta och prioritera sådana resurser som har gjorts tillgängliga genom mottagande av internationellt stöd eller från kommuner eller statliga myndigheter.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Utredningens direktiv beslutades av regeringen den 16 augusti 2018. Det övergripande uppdraget består i att utvärdera de operativa räddningsinsatserna i samband med de omfattande skogsbränderna i Gävleborgs, Dalarnas och Jämtlands län sommaren 2018. Syftet med utvärderingen är att ta till vara erfarenheterna och på så sätt få ny kunskap inför liknande händelser i framtiden.

Utredningen ska bl.a. utvärdera

- samordning, samverkan och ledning av insatserna,
- användning av samhällets samlade resurser, och
- kommunikation och information till allmänheten.

I uppdraget att utvärdera samordning, samverkan och ledning av insatserna ska utredaren särskilt belysa de operativa insatserna som gjorts inom ramen för lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, nedan kallad LSO. Utredaren ska i detta sammanhang också se över hur samordning, samverkan och ledning fungerat på lokal, regional och nationell nivå. Vidare ska utredaren belysa vilken förmåga Sverige i detta sammanhang hade när det gällde att ta emot hjälp från utlandet.

Vid utvärderingen av användningen av samhällets samlade resurser ska utredaren särskilt se över om de resurser som ställts till förfogande för räddningsinsatserna har använts på ett effektivt sätt. I denna del av uppdraget ska utredningen också belysa de insatser som intresseorganisationer, frivilligorganisationer och enskilda frivilliga gjort och detta då framför allt avseende samordningen med de offentliga intressena.

I den del av uppdraget som består i att utvärdera kommunikation och information till allmänheten ska utredaren särskilt belysa om den information som lämnats till allmänheten, inklusive viktigt meddelande till allmänheten (VMA), och media under insatsen varit ändamålsenligt, detta då särskilt när det gäller enhetlighet, relevans och tillgänglighet.

Det står också utredaren fritt att inom uppdraget belysa andra relevanta frågeställningar och eventuella behov av författningsändringar och i förekommande fall föreslå sådana. Utredaren ska i detta sammanhang beakta de förslag som lämnades av 2017 års räddningstjänstutredning i betänkandet En effektivare kommunal räddningstjänst (SOU 2018:54).

Utredaren ska i sitt arbete ta del av relevanta aktörers utvärderingar och utredningar. I uppdraget ingår även att beakta relevanta erfarenheter från andra länder eller andra länder som deltagit med bidrag i insatserna.

Utredningens uppdrag beskrivs i sin helhet i regeringens kommittédirektiv 2018:81 (se bilaga 1).

2.2 Bakgrund till uppdraget

Under den torra sommaren 2018 uppstod ett stort antal omfattande skogsbränder. Bränder förekom på flera håll i landet och hotade människor, bebyggelse och skogsegendom. Räddningsinsatserna skedde i samverkan mellan kommunala räddningstjänster, länsstyrelser, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Försvarsmakten, SOS Alarm och ett stort antal andra myndigheter, organisationer och frivilliga. Ett omfattande internationellt stöd lämnades från flera länder i form av vattenbombande flygplan och helikoptrar, brandmän, utrustning och fordon.

I de omfattande räddningsinsatserna uppstod det snabbt ett stort behov av resurser från lokalt, regionalt och centralt håll. Flera olika aktörer medverkade över tid med olika resurser. Resursansvaret låg primärt på de enskilda kommunerna. Länsstyrelserna hade en sammanhållande och samordnande roll inom sitt geografiska område. MSB bistod med förstärkningsresurser och samordnade mottagandet av de internationella stödresurserna.

Det stora antalet aktörer som bidrog till insatserna ställde höga krav på samordning, samverkan och ledning. Särskilt viktigt var det att effektivt kunna hantera det internationella stödet och stödet från organisationer och frivilliga.

Mellan den 23 juli och den 9 augusti 2018 övertog Länsstyrelsen i Gävleborgs län ansvaret för räddningstjänsten i Ljusdals kommun med stöd av 4 kap. 33 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

Som framgår av utredningens direktiv följde regeringen händelseutvecklingen noga och höll en hög beredskap för att kunna vidta åtgärder. Regeringen fattade bl.a. beslut om finansiering av räddningsinsatser och ersättning till frivilliga organisationers samordning och frivilliga insatser. Vidare bemyndigade regeringen MSB att begära bistånd inom ramen för det internationella samarbetet Partnerskap för fred.

Regeringen har, förutom att tillsätta den nu aktuella utredningen, lämnat ett antal uppdrag som är relaterade till skogsbränderna till olika myndigheter (se vidare kapitel 10).

2.3 Utredningens utgångspunkter och avgränsningar

Operativa insatser enligt lagen om skydd mot olyckor

Utredningens uppdrag består i att utvärdera operativa räddningsinsatser vid 2018 års skogsbränder. Av direktiven framgår att utredningen särskilt ska belysa de operativa insatserna inom ramen för LSO. Med operativa räddningsinsatser avses räddningstjänst.

Enligt förarbetena till LSO avses med räddningstjänst de räddningsinsatser som staten eller kommunerna ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljö. Till räddningstjänst ska också hänföras vissa av de räddningsinsatser som görs av de statliga räddningstjänstmyndigheterna enligt särskilda bestämmelser i lagen utan att det har inträffat någon olycka eller föreligger överhängande fara för en olycka (1 kap. 2 § LSO). Som exempel kan nämnas fjällräddningens insatser för att efterforska eller undsätta människor.

Staten eller en kommun ska ansvara för en räddningsinsats endast om detta är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och om-

ständigheterna i övrigt. Gränsdragningen mellan vad som är räddningstjänst och vad som är andra åtgärder är av avgörande betydelse för bl.a. ansvarsförhållanden, såväl i förhållandet mellan stat eller kommun och enskilda som i förhållande mellan olika myndigheter. (prop. 2002/03:119 s. 68). Bara om en åtgärd faller inom begreppet räddningstjänst gäller t.ex. bestämmelserna om befogenhet att ingripa i annans rätt (5 kap. 2 §) och bestämmelserna om skyldighet för en myndighet att delta i en räddningsinsats.

De operativa räddningsinsatserna vid sommarens skogsbränder bestod i släckning av skogsbränder och andra åtgärder för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljö. Den delen av räddningstjänsten hör enligt LSO under kommunernas ansvar. Detta framgår av 3 kap. 7 § LSO.

Närmare om uppdraget

Utredningens uppdrag är att utvärdera de operativa räddningsinsatserna. Av direktivet framgår att det då gäller de omfattande skogsbränderna i Gävleborgs, Dalarnas och Jämtlands län. Enligt direktivet står det emellertid utredaren fritt att inom uppdraget även belysa andra relevanta frågeställningar. Vi har gjort den bedömningen att förutom skogsbränderna i de tre nämnda länen i vår utvärdering, om än översiktligt, ta med de mer omfattande räddningsinsatser som gjordes på andra ställen i Sverige. Detta för att kunna ge en mer övergripande bild av hur räddningstjänsten fungerade under sommaren. Vidare anser utredningen att det finns goda skäl för att undersöka hur det kommer sig att vissa skogsbränder snabbt kunde släckas, medan andra skogsbränder blev omfattande och tog lång tid att släcka.

Vår utvärdering avser de räddningsinsatser som gjorts i samband med skogsbränder under perioden mitten av maj och fram till slutet av augusti 2018.

Utredningen har haft en förhållandevis kort tid på sig och har därför – i enlighet med direktiven – sett skäl för att avgränsa sitt arbete till att avse de operativa räddningsinsatserna vid släckningen av skogsbränderna. Vi har därför inte tagit ställning till andra samhällsstörningar som bränderna och ett förändrat klimat kan föranleda. Utredningen har även, om än översiktligt, utvärderat det förebyggande arbetet när det gäller eldningsförbud.

Vi har också uppfattat vårt uppdrag så att räddningsarbetet pågår fram till det att räddningsinsatsen är avslutad. Utredningen har därmed inte utvärderat det arbete som görs efter det att räddningsinsatsen är avslutad¹.

Utredningen är enligt direktiven avgränsad till de operativa räddningsinsatserna vid skogsbränderna sommaren 2018. Därmed faller statlig räddningstjänst, räddningstjänst under höjd beredskap och det civila försvaret utanför utredningens uppdrag.

2.4 Utredningens arbete

Utredaren och sekreteraren förordnades den 20 augusti 2018. Båda påbörjade sitt arbete strax därefter. Utredningens experter förordnades den 6 september 2018.

Utredningens arbete har bedrivits i nära samarbete med experter och sakkunnig. Detta har skett både vid sex expertsammanträden och muntliga och skriftliga kontakter mellan sammanträdena.

Utredningen har bedrivit sitt arbete genom att inhämta skriftlig information från de aktörerna som deltagit i de operativa insatserna men också från andra aktörer vars verksamhet kan sägas vara en förutsättning för att de operativa räddningsinsatserna ska fungera. Utredningen har även haft möten med ett stort antal av aktörerna. Vid mötena har den skriftliga informationen utgjort en grund för den vidare analysen. Utredningen har på detta sätt utvärderat aktörens operativa insatser och arbete samt hur samordning, samverkan och ledning av insatserna har fungerat på lokal, regional och nationell nivå. Vi har här också beaktat de delar av utredningens uppdrag som består i att utvärdera användningen av samhällets samlade resurser och kommunikation till allmänheten.

Utredningen har i sina analyser beaktat de förslag som 2017 års Räddningstjänstutredning lämnade i betänkandet *En effektivare kommunal räddningstjänst* (SOU 2018:54). Avsikten med de då föreslagna författningsändringarna var att göra räddningstjänsten mer effektiv.

¹ Länsstyrelsen i Jämtlands län har fått regeringens uppdrag att samordna eftersläckningsarbetet efter de stora skogsbränderna som inträffat 2018 (N2018/04261/SK). Syftet med uppdraget är att säkerställa att eftersläckningsarbetet sker på ett samordnat och säkert sätt. Uppdraget ska redovisas den 1 april 2019.

Utredningen har här utvärderat huruvida de föreslagna författningsändringarna mot bakgrund av sommarens erfarenheter fortfarande framstår som effektiva eller om de bör ändras.

Vi har således inhämtat kunskapsunderlag, erfarenheter och synpunkter från ett stort antal aktörer, däribland representanter för myndigheter och organisationer. Det har varit fråga om länsstyrelser, räddningstjänstorganisationer, kommuner och andra hjälporgan.

Enligt direktiven har utredningen också haft i uppdrag att analysera Sveriges förmåga att ta emot och använda internationellt stöd. Här har utredningen, förutom att höra de nationella operatörernas erfarenheter och synpunkter i detta avseende, också varit i kontakt med räddningstjänsterna och flygoperatörerna i de länder som deltagit med resurser i insatserna och då inhämtat deras erfarenheter och synpunkter.

Experten Anna Siverstig har i enlighet med Försvarsmaktens remissyttranden över Räddningstjänstutredningens betänkande anfört att statens möjlighet att ta över kommunal räddningstjänst bör ligga kvar på länsstyrelserna.

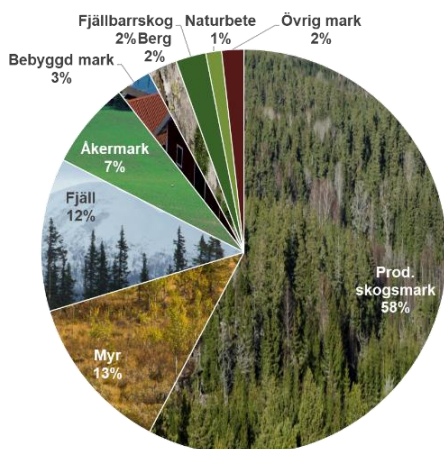
Experten Jörgen Peters har lämnat ett särskilt yttrande.

3 Det svenska skogslandet¹

3.1 Sveriges skogsareal

Sveriges totala landareal är nära 41 miljoner hektar^{2,3} varav drygt 28 miljoner hektar skogsmark⁴. Av de 28 miljoner hektaren skogsmark är 23,5 miljoner hektar så kallad produktiv skogsmark⁵. Knappt 1 miljon hektar av den produktiva skogsmarken finns inom nationalparker, naturreservat och naturvårdsområden.

Figur 3.1 Landareal fördelad på andel ägoslag



¹ Katarina Ekberg, Skoglig handläggare, Skogsstyrelsen (avsnitten 3.1–3.5).

² Källa: SLU Riksskogstaxeringen, femårsmedeltal 2013–2017 vilket också är källa för statistiska uppgifter i avsnitt 3.1 och 3.2 om inte annat anges.

³ Ett hektar är det samma som 10 000 m².

⁴ Skogsmark är ett begrepp som definieras i den svenska skogsvårdslagen. Definitionen motsvarar den definition som FN:s Food and Agriculture Organization (FAO) tagit fram och som är internationellt vedertagen. Skogsmark definieras som all mark som bär skog eller utan produktionshöjande åtgärder har förutsättningar att bära skog med en höjd av minst 5 m och med en kronslutenhet på minst 10 procent.

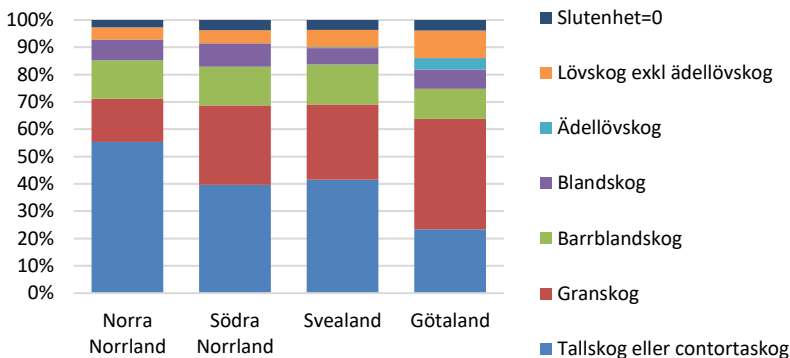
⁵ Produktiv skogsmark är mark som är lämplig för skogsproduktion och som inte i någon större omfattning används för något annat ändamål. Idealproduktion är minst 1m³ sk per hektar och år.

3.2 Den svenska skogen

Skogarna i stora delar av Sverige ingår i ett barrskogsbälte som sträcker sig över norra delen av jordklotet. De vanligaste trädslagen är tall och gran och de lövträd som förekommer är mestadels björk, asp och sälg. Här finns många och stora myrområden. I västra Norrland övergår skogen i fjällbarrskog och sedan i fjällbjörkskog innan kalvfjället tar vid.

Längre söderut i landet ökar lövskogsandelen och trädslagen blir flera. Här är det inte lika frekvent med myrmark utan istället är jordbruksmarken ett större inslag i landskapet.

Figur 3.2 Produktiv skogsmark fördelad på beståndstyper enligt Riksskogstaxeringen. Slutenhet=0 innebär att marken är under förnygring



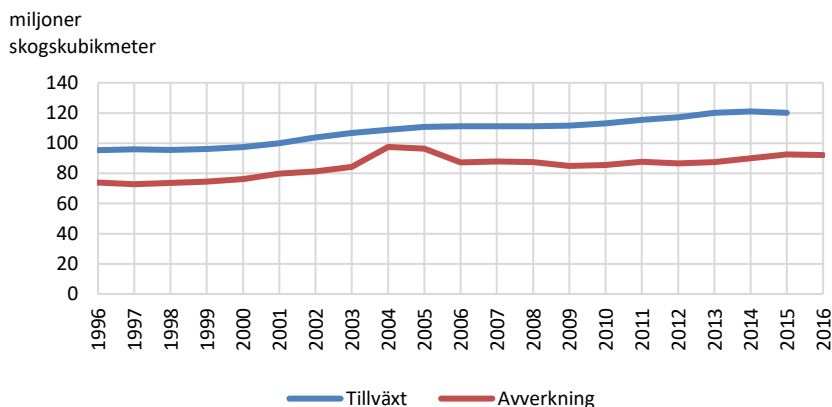
Källa: SLU Riksskogstaxeringen, femårsmedeltal 2013–2017.

Skogsmarkens produktionsförmåga ökar ju längre söderut vi kommer i landet. Det har bland annat att göra med mer gynnsamt klimat och bättre jordmån. Tillväxten är också större i södra delen av landet än i norra delen. Det har dock inte bara med markens produktionsförmåga att göra utan trädslagsfördelning, skogens åldersstruktur och täthet spelar också en betydande roll. Medeltillväxten i hela landet är 5,3 skogskubikmeter⁶ per hektar och år, i norra Norrland 3,2, södra Norrland 5,2, Svealand 6,1 och i Götaland 7,5.

⁶ Skogskubikmeter omfattar hela trädets stamvolym ovanför stubben inklusive toppen på trädet och barken.

Den totala tillväxten per år är drygt 120 miljoner skogskubikmeter på produktiv skogsmark⁷. Under 2017 var avverkningen preliminärt 92 miljoner skogskubikmeter⁸. I och med att avverkningen varje år är mindre än tillväxten ökar virkesvolymen i landet. Det totala virkesförrådet på produktiv skogsmark var år 2013–2017 omkring 3 150 miljoner skogskubikmeter.

Figur 3.3 Årlig tillväxt och avverkning i landet



Källa: Tillväxt: SLU Riksskogstaxeringen, femårsmedeltal 2013–2017. Avverkning: Skogsstyrelsen, treårsmedeltal 2015–2017.

3.2.1 Vem äger Sveriges skogar?

Knappt hälften av Sveriges skogsmark ägs av cirka 320 000 enskilda privata ägare⁹. Av dessa är 38 procent kvinnor. Privata aktiebolag äger 24 procent, statsägda aktiebolag 13 procent och övriga allmänna och privata ägare 15 procent. Sveaskog (statligt aktiebolag) är den i särklass största skogsägaren med stort markinnehav framför allt i Norrland. I södra delen av landet ägs skogsmarken i huvudsak av enskilda privata ägare. De privata aktiebolagen äger framförallt stora skogsmarksarealer i Södra Norrland och Svealand. Även Svenska kyrkan är en stor skogsägare.

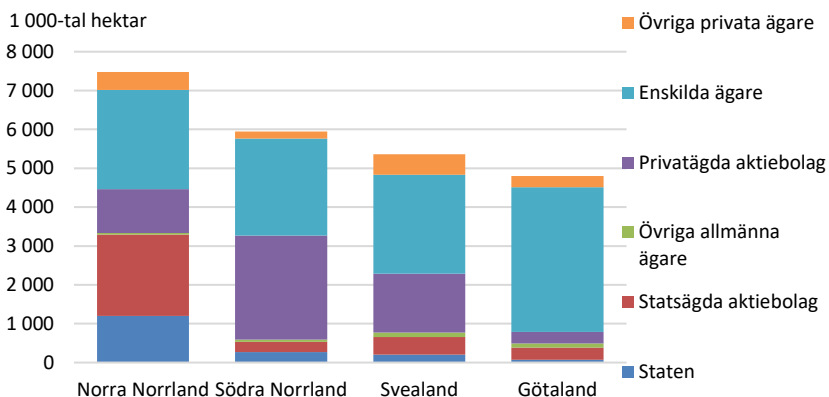
⁷ SLU Riksskogstaxeringen, femårsmedeltal 2013–2017.

⁸ Skogsstyrelsen.

⁹ Skatteverket, fastighetstaxeringsregistret bearbetat av Skogsstyrelsen. Gäller alla uppgifter i detta avsnitt.

De enskilda privata skogsägarna äger tillsammans drygt 240 000 brukningsenheter¹⁰. Omkring 28 procent av brukningsenheterna ägs av personer som bor någon annanstans än i den kommun som skogen är belägen, så kallade utboägda brukningsenheter¹¹.

Figur 3.4 Skogsmarksareal per ägarkategori och landsdel, 2017, 1 000-tal hektar



Källa: Skatteverket, fastighetstaxeringsregistret bearbetat av Skogsstyrelsen.

3.3 Svenskt skogsbruk

Under 1800-talet när sågverksindustrin byggdes ut kraftigt avverkades ofta bara de grövsta träden som lämpade sig för sågning. När massaindustrin så småningom växte i omfattning fick även klenare träd ett värde. Den avverkning som utfördes i de norrländska skogarna under 1800-talet och början på 1900-talet resulterade ofta i att den skog som blev kvar var gles och utan något större ekonomiskt värde, begreppet ”gröna lögner” myntades.

I början av 1900-talet övergick man i vissa fall till ordnad blädning där tanken var att avverka enskilda äldre träd och små grupper av träd. De kvarvarande träden skulle få utrymme att utvecklas och i de luckor som bildades skulle nya plantor kunna växa upp. Dessvärre blev blädningen ofta för hård, liksom vid dimensionsavverkningen,

¹⁰ Brukningsenhet utgörs av den produktiva skogsmark inom en kommun som tillhör samma ägare.

¹¹ Källa för alla siffror i avsnittet: Skatteverket, fastighetstaxeringsregistret, bearbetat av Skogsstyrelsen.

och kvar blev även nu glesa skogar utan någon bra föryngring. Därför övergick skogsägarna allt mer till trakthyggesbruk, vilket sedan 1950-talet varit och är den huvudsakliga skogsbruksmetoden i Sverige.

Trakthyggesbruk innebär att skogsbeståndet avverkas när skogen uppnått godkänd ålder¹². Därefter vidtar föryngringsåtgärder som ofta innebär markberedning och plantering. Föryngring kan också ske genom att fina träd lämnas kvar för att fröa av sig så nya träd växer upp, så kallad naturlig föryngring. Allt eftersom träden växer utförs som regel upprepade röjningar och gallringar för att till slut ha kvar stora träd med högsta möjliga ekonomiska värde vid slutavverkningen.

Tabell 3.1 Utförda avverknings- och skogsvårdsåtgärder, treårsmedeltal 2014–2016

Röjning	400 000 ha
Plantering	169 000 ha
Maskinell markberedning	152 000 ha
Skogsgödsling	25 000 ha
Föryngringsavverkning	173 700 ha
Gallring	305 700 ha

Källa: Skogsstyrelsen förutom föryngringsavverkning och gallring som kommer från SLU Riksskogs-taxeringen.

Vid övergången till trakthyggesbruk uppstod ett nytt problem i och med stora uppslag av lövsly på hyggena. Under en period bekämpades slyet med kemiska medel, vilket sedan 1985 är förbjudet. Under 1980-talet kom naturvårdsfrågorna att få allt större betydelse. Det resulterade 1993 i en ny skogsvårdslag där skogens miljö- och produktionsvärde fick lika stor vikt. Svensk skogspolitik grundar sig på ”frihet under ansvar”. Det innebär att skogsägarna har stora friheter att själva besluta om åtgärder i skogen under förutsättning att de tar erforderlig hänsyn till skogens långsiktiga produktion, dess miljö, kulturella samt sociala värden. Miljöhänsynen kan t.ex. vara att lämna kvar träd vid avverkning, lämna kantzoner mot våtmarker och undvika körskador.

¹² Regleras i skogsvårdslagen (1979:429).

Det finns ingen skyldighet att avverka skog annat än i extrema fall (t.ex. vid stormfällning och svåra insektsangrepp). Om skogsägaren vill föryngringsavverka mer än 0,5 hektar så måste denne skicka in en avverkningsanmälan till Skogsstyrelsen. Efter en avverkning är skogsägaren skyldig att se till att där växer upp ny skog. Så har det varit sedan 1903 års skogsvårdslag.

Trakthyggesbruket dominerar i Sverige men hyggesfria metoder används också. Anledningen är framförallt att en viss användning av hyggesfria metoder ger större förutsättningar att bibehålla den biologiska mångfalden i skogslandskapen. Hyggesfria metoder är också av intresse i renbetesområden, tätortsnära skogar och i andra skogar med ett betydande friluftsliv.

Skogsvårdslagen från 1993 innebar att skogsvårdsavgiften försvann och tidigare bidrag till bl.a. röjning och återbeskogning upphörde. I dag är skogsbruket i stort sett utan statligt stöd. Undantaget är stöd till vissa åtgärder i ädellövskog, särskilda stöd till natur- och kulturmiljöåtgärder, stöd till miljöåtgärder via det EU-delfinansierade landsbygdsprogrammet och tillfälliga stöd vid större storm- och brandkatastrofer.

Under 1990-talet ökade kraven på ett hållbart skogsbruk. Konsumenter av skogsprodukter ville veta att produkterna härrörde från hållbart skötta skogar och leverantörer av dessa produkter ville kunna visa att så var fallet. Därför utvecklades olika former av certifieringssystem. I Sverige finns två system för skogscertifiering; FSC (Forest Stewardship Council) och PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes). Båda syftar till att främja ett hållbart och ansvarsfullt skogsbruk. År 2017 var 11,9 miljoner hektar produktiv skogsmark FSC-certifierad¹³ och 15,8 miljoner hektar produktiv skogsmark PEFC-certifierad¹⁴. Flera skogsägare är certifierade enligt båda metoderna.

3.4 Skogens betydelse för Sveriges klimat och natur

Skogen har stor betydelse för klimatet i och med att den binder stora mängder koldioxid från luften när den växer. Brännved och annan förnybar råvara från skogen kan dessutom ersätta fossil råvara vilket

¹³ Källa: Svenska FCS <https://se.fsc.org/se-se>

¹⁴ Källa: Svenska PEFC <https://pefc.se/sok-certifierade-foretag/>

minskar utsläppen av koldioxid. När träden dör och förmultnar frigörs koldioxiden igen. I det virke som tas ut ur skogen och som blir till t.ex. hus och möbler finns koldioxiden kvar så länge husen och möblerna består. Virke som blir till papper och papp har oftast en kort livslängd och där finns inte så mycket koldioxid lagrat.

Skogens olika ekosystem utgör livsmiljöer för många djur och växtarter. I ett hållbart skogsbruk ska man säkerställa dessa livsmiljöer så att den biologiska mångfalden kan bevaras.

Skogen och träden kan fungera som vindskydd, ge skugga, binda jorden på erosionskänsliga marker och hålla grundvattnet på en bra nivå. Skogen har betydelse för vattnets kretslopp från våtmarker via små bäckar, insjöar, åar och älvar ända ut i haven.

Skogsägaren kan påverka allt detta genom val av skogsbruksmetoder, trädslagval, miljöhänsyn och naturvårdande skötsel. Skogsbrand är ett naturligt fenomen och vissa växter och insekter är beroende av att det brinner. I dagens skog är skogsbrand ovanligt i jämförelse med ett naturlandskap. En viktig naturvårdsåtgärd är därför naturvårdsbränningar som sker under kontrollerade former.

3.5 Skogens betydelse för Sveriges ekonomi

De skogliga ekosystemen tillhandahåller många olika värden s.k. ekosystemtjänster:

- Försörjande tjänster (t.ex. virke, brännved, bär och vilt)
- Reglerande tjänster (t.ex. förebyggande av stormskador och klimatreglering)
- Kulturella tjänster (t.ex. rekreation och upplevelseturism)
- Stödjande tjänster (t.ex. biologisk mångfald, fotosyntes och pollinering).

Det ekonomiska värdet av virkesproduktion uppskattas bland annat i nationalräkenskaperna. År 2016 utgjorde skogsnäringens och skogsbrukets förädlingsvärde 2,1 procent av BNP¹⁵.

¹⁵ Källa: SCB Nationalräkenskaper 2016.

Tabell 3.2 Skogsnäringens produktionsvärde, insatsvaruförbrukning och förädlingsvärde samt förädlingsvärdets andel av BNP 2016

Sektor	Poster	Milj. SEK	Andel av totala BNP
Skogsbruk	Produktionsvärde	43 661	
	Insatsvaruförbrukning	7 815	
	Förädlingsvärde	35 846	0,8 %
Trävaruindustri	Produktionsvärde	92 620	
	Insatsvaruförbrukning	70 849	
	Förädlingsvärde	21 771	0,5 %
Massa- och pappersindustri	Produktionsvärde	125 349	
	Insatsvaruförbrukning	90 211	
	Förädlingsvärde	35 138	0,8 %
Summa skogsnäringen	Produktionsvärde	261 630	
	Insatsvaruförbrukning	168 875	
	Förädlingsvärde	92 755	2,1 %

Källa: SCB Nationalräkenskaper 2016.

Bruttovärdet för skogsavverkningen under 2016 var 26,6 miljarder kronor. Avverkningskostnaderna var 9,5 miljarder kronor och rot-nettot 17 miljarder kronor. Kostnaderna för återväxtåtgärder, röjning, skogsbilvägar m.m. var 4,1 miljarder kronor¹⁶.

Exportvärdet av massa-, papper- och sågade trävaror uppgick 2017 till drygt 130 miljarder kronor. Nettoexporten var drygt 90 miljarder kronor¹⁷. Det gör Sverige till ett av de största länderna globalt när det gäller handel med produkter från skogen.

Under 2017 var 14 672 personer sysselsatta med skogsarbete¹⁸ inom skogsentreprenörföretag och i det storskaliga skogsbruket¹⁹. Till det ska läggas det arbete som utförs av enskilda privata ägare, antingen av de själva eller genom att de anlitar andra. Totalt utfördes 16 357 årsverken inom skogen under 2017.

Vidareförädling av virke genererar ytterligare sysselsättning och intäkter. Under 2013 var 27 884 personer anställda i sågverk och andra företag som vidareförädlar trä och varor av trä. Samma år var

¹⁶ Skogsstyrelsen. Kostnader för avverkning och andra åtgärder från Skogsstyrelsens undersökning Kostnader i storskogsbruket.

¹⁷ SCB statistikdatabasen, handel med varor och tjänster.

¹⁸ Källa: Skogsstyrelsens undersökningar av sysselsättning i skogsbruket 2017.

¹⁹ Det storskaliga skogsbruket definieras som företag med stort skogsmarksinnehav. Gränsen för skogsägande företag är cirka 5 000 hektar.

29 028 personer anställda inom massa-, pappers- och pappersvaruindustrin²⁰.

Under förutsättning att sysselsättningen inom industrin inte förändrats under senare år, arbetar omkring 70 000 personer direkt inom skogsbruk och skogsindustri. Verksamheten i skogen och skogsindustrin skapar också ett okänt antal arbetstillfällen inom andra branscher. Branschorganisationen Skogsindustrierna uppskattar att varje jobb i skogsindustrin skapar två nya jobb hos underleverantörer.

Skogens roll i bioekonomin är stor. Svenska bioekonomin är omkring 7,1 procent av BNP och 22,9 procent av totala varuexporten. Bioekonomin domineras av skogsprodukter och omkring 2/3 av värdet uppskattas komma från skogsnäringen. Byggsektorn i trä (som inte ingår i tabellen ovan) är den viktigaste näringen för bioekonomins andel av totala BNP²¹.

3.6 Skogsbrändernas inverkan på skogen²²

Generellt gäller att en brand påverkar skogens träd så att de skadas, dör och förlorar i ekonomiskt värde. Det sker på många sätt:

Plantor och små träd dör regelmässigt av skogsbrand. Normalt dör en stor andel av förekommande större granar och lövträd, åtminstone om en brand är mer än lågintensiv. Bränderna sommaren 2018 uppvisade intensitet på hela skalan från låg till hög intensitet. Därför finns på brandfälten områden med både hög och låg andel överlevande träd. Högintensiv brand gynnades av att bränslet (mossa, blåbärsris och annan markvegetation) var torrt, också på djupet, luftfuktigheten låg under lång tid och av att det tidvis blåste ordentligt.

I svensk skog är det relativt små skillnader i brännbarhet som beror på skogstypen. Men ju tätare skogen är desto längre tid tar det innan bränslet torkat tillräckligt för att kunna bära elden.²³

Tät granskog med marktäckning som består av döda granbarr kan vara helt obrännbar eftersom bränslebädden är för kompakt. Likaså är bränslet ofta dåligt under rena löv- (björk-) bestånd.

²⁰ Källa: SCB Företagsdatabasen 2016.

²¹ Källa: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, rapporten "Den svenska bioekonomins utveckling- statistik och analys" från 2016.

²² Clas Fries, Skogsskötselspecialist, Skogsstyrelsen.

²³ Anders Granström, Skogsbrand, Brandbeteende och tolkning av brandriskindex. Statens räddningsverk.

Kronbrand kan bara förekomma i barrdominerade skogar. Lövträdens blad har så pass stort vatteninnehåll att de svårigen antänds även om branden på marken är intensiv.

Barrskog med lågt grenverk utgör en speciell risk eftersom elden där förhållandevis lätt kan ta sig upp i trädkronorna och orsaka kronbrand. Om vinden dessutom är god finns risk att elden antänder kronskiktet på bred front, varvid brandintensitet och spridningshastighet flerdubblas.

Färska hyggen innebär ofta en förhöjd brandrisk då solexponeringen gör att markbränslet torkar snabbare. Avverkningsresterna i form av grenar och toppar ger dessutom ett extra tillskott av bränsle. Efter ett par år blir dock spridningsrisken ringa på hyggena, speciellt där ört- och gräsvegetation utvecklas.

Större tallar har störst möjlighet att överleva en skogsbrand, genom att deras skorpbark blir ganska tjock med åren och genom att tallen har högt sittande grenar som inte tar eld så lätt från marken där branden i huvudsak går fram (om den inte blir för intensiv, för då blir det kronbrand).

Resultatet vad gäller traddöd kan alltså variera, men man kan utgå från att nästan bara äldre tallskog överlevt sommarens bränder. Men många gånger har även den dött på grund av hög brandintensitet.

All död skog som inte kan tas tillvara som åtminstone bränsle förlorar helt sitt ekonomiska värde och förorsakar endast kostnader om den ska röjas bort för att underlätta återväxtarbetet. Det gäller skog med träd i åldrar upp till 25–40 år, beroende på markens bördighet. Yngre gallringsskog går i huvudsak till bränsle med en värdereduktion till ungefär eller lite mindre än hälften. Från äldre gallringsskog och slutavverkningsmogen skog kan förutom bränsle även timmer normalt tas ut, men det har reducerat värde på grund av sot på barken. Sågverken som sågar de sotiga stockarna och de som säljer brandskadat virke kan upplysa om priser. Pappers- och massaindustrin tar ej emot sotigt virke då man riskerar att få sotflagor i massan.

Övrig vegetation i skogen dör till stor del. Det gäller mossor och lavar och en hel del örter och gräs. Allt dör emellertid inte. Blåbär t.ex. överlever en skogsbrand och spirar på nytt ganska snart om det inte brinner för hårt, dvs om branden inte går så djupt ner i humuslagret där dess jordstammar finns. Mossor och lavar återkoloniserar successivt och kan åter vara tillbaka inom 25 år.

Skogstillväxten går vanligtvis ner kraftigt av en skogsbrand. Skogsbestånd där träd dör förlorar tillväxt ungefär i proportion till hur stor andel av träden som dör. Därutöver har eventuella överlevande träd ofta nedsatt tillväxt på grund av att kronorna där fotosyntesen sker skadats. En tall kan överleva om mer än cirka 25 procent av dess tidigare grönkrona fortfarande lever efter branden. Om kronan skadats men tallen överlevt återfår den normalt den tillväxt den hade innan branden efter ungefär 3–5 år.

De samlade tillväxtförlusterna genom 2018 års bränder i X²⁴, Y²⁵, Z²⁶ och W²⁷ län kan uppskattas på följande sätt:

Medelboniteten i länen är enligt Riksskogstaxeringen mellan 4 och 5 m³sk per år och hektar, räkna med 5 m³sk/hektar och år. Antag att 15 000 hektar produktiv skogsmark brunnit i de fyra länen. Med en någorlunda jämn åldersklassfördelning är den totala årliga tillväxten på denna areal ungefär 75 000 m³sk. Eftersom tillväxten hos den relativt lilla andelen överlevande träd är kraftigt nedsatt på grund av skador så kan vi bortse från den. Ett sätt att räkna är att utgår från hur lång tid det tar innan nyanlagd skog kommer upp i nivå med medeltillväxten för skog i området. Uppskattningsvis tar det 20–30 år. Med det sättet att räkna förloras uppemot 2 miljoner m³sk i tillväxt genom brand på de ungefär 15 000 hektaren. Det går att räkna också på andra sätt och med större precision, men storleksordningen 75 000 m³sk årligen gäller under lång tid.

3.7 Kort tillbakablick på skogsbränder i Sverige²⁸

Omfattningen av skogsbränder i gången tid kan kvantifieras dels via statistik som samlats in mer eller mindre heltäckande sedan sent 1800-tal, dels via dendrokronologiska undersökningar, vilka grovt täcker de senaste cirka 500 åren. Sammanfattningsvis har det varit en relativt enhetlig bild under 1900-talet och början av 2000-talet där arealen bränd skogsmark i medeltal har legat kring något tusental hektar, men med vissa toppår då arealen varit flerfaldigt större, exempelvis 1901, 1933, 1959, 1975, 2008 och 2014. Inget år under

²⁴ Gävleborgs län.

²⁵ Västernorrlands län.

²⁶ Jämtlands län.

²⁷ Dalarnas län.

²⁸ Anders Granström, Skogsbrandsexpert, Sveriges Lantbruksuniversitet.

1900-talet, 1901 och 1933 möjligen undantaget, har dock den brända arealen varit i nivå med 2018. Toppåren kan generellt betecknats som ”torrsomrar”, även om inte alla somrar med lite nederbörd har genererat stor brandareal. Ofta är det kortare perioder av särskilt gynnsamt väder som har resulterat i stor bränd areal, men sannolikheten att dessa perioder ska inträffa ökar förstås med längden av torrperioderna.

Från och med 1900-talets början går det inte att utläsa någon tydlig trend i arealen bränd mark. Samtidigt bör man notera att statistiken har samlats in på olika sätt under perioden och inte heller är heltäckande över tiden. Sedan 1996 baseras den på insatsrapporter från kommunernas räddningstjänster och stickprov har visat att areal-skattningen är behäftad med ganska stora fel. Den görs av räddningstjänstens befäl i samband med insatsen och tendensen är att arealen överskattats, särskilt för mindre brandfält. Bränderna från sommaren 2018 har dock karterats manuellt från flyg- och satellitbilder av Skogsstyrelsens personal, varför årets statistik är unikt tillförlitlig.

Statistik kring skogsbränder började samlas in på nationell nivå först i och med uppbyggnaden av statsskogarnas organisation i slutet av 1800-talet och gällde under den första tiden inte enskild mark. Det första året med sammanställd statistik är 1878, vilket också råkar vara det år som har allra störst areal bränd mark, cirka 27 000 hektar. För att få data längre tillbaka är man hänvisad till datering av brandskador i levande och döda tallar. I dag finns ett stort antal skogsområden spridda över landet där brandhistoriska undersökningar gjorts på detta sätt och de visar generellt ett mycket stort brandinflytande under tidigare århundraden, men med vissa regionala skillnader. För övre Norrlands inland har brandintervallen i medeltal vanligen legat kring 100 år, medan intervallen i södra Norrland och längre söderut ofta varit 30–50 år. Det betyder att mycket större arealer brann förr i jämförelse med perioden när det finns regelrätt statistik. Redan ett medelintervall om 100 år översatt till hela landet innebär bortåt 300 000 hektar bränd skogsmark i medeltal per år. Dessa undersökningar visar vidare en mycket stor variation mellan olika år. Liksom i dag står vissa enskilda år ut mycket tydligt när ett större material från olika lokaler analyseras. Det innebär att arealen bränd mark under toppår med stor säkerhet varit flera miljoner hektar. Vissa av dessa toppår har varit genomgående för hela landet medan andra slagit igenom endast i vissa regioner.

Ett mönster i de brandhistoriska undersökningarna är vidare att brandinflytandet ofta ebbar ut under senare delen av 1800-talet, inte sällan bara några få år innan den egentliga statistikproduktionen började. Denna sammanföll med ett uppsving för storskalig timmerexploatering och ökat virkesvärde. Med säkerhet innebar detta en ändrad attityd till skogsbränder och betydligt mer utvecklad brandbekämpning.

I dag står blyxtantändningar för något mindre än 10 procent av alla skogsbränder i medeltal, även om andelen under toppår kan vara högre. Även långt tillbaka i tiden har det varit en mix av blyxtantända och antropogena (dvs. av människan orsakade) bränder, men proportionerna har med säkerhet varierat över tiden.

Antropogena bränder kan sällan skiljas från blyxtantända i historiskt material. En storskalig brandhistorisk undersökning i Västerbottens inland kunde dock visa att antalet bränder i landskapet ökade kraftigt i och med jordbrukskolonisationen i området från och med senare delen av 1600-talet, men att brändernas medelareal samtidigt sjönk, vilket resulterade i en relativt måttlig ökning av totalarealen bränd mark. Tolkningen är att etableringen av nybyggen i området medförde ett skifte från en brandregim dominerad av storskaliga blyxtantända bränder till en regim dominerad av småskaliga antropogena bränder, varav ett stort antal bör ha varit anlagda för att förbättra kreatursbetet. Samtidigt är det troligt att man gjort ansatser att stoppa storskaliga destruktiva bränder redan så långt tillbaka, vilket är möjligt genom medvetna och strategiskt anlagda avbränningar.

Det är sannolikt att detta varit ett generellt mönster för merparten av Sveriges skogsbygder, dvs. att de av människan orsakade bränderna varierat i antal, men att detta inte behöver ha haft någon dramatisk effekt på totalarealen bränd mark. Det stora skiftet kom först när skogsbruk blev det dominerande nyttjandet av skogsmarken. Medvetna bränningar upphörde och en effektiv brandbekämpning organiserades. För merparten av landet ligger detta in mot sent 1800-tal.

I samband med en översikt av landets brandhistorik kan det vara värt att också nämna den omfattande användningen av eld som förekommit inom skogsbruket. Fram till dess att effektiva markberedningsaggregat kom på marknaden omkring 1970 brändes en stor del av hyggerna, för att underlätta nyetableringen av skog. Under vissa år på 1950- och 60-talet brändes i storleksordningen 40 000 hektar hyggesmark i landet. Även i dag bränns en del hyggen, i synnerhet marker

som är svåråtkomliga med maskiner. Mer omfattande under senare år är dock naturvårdsbränningar, där man bränner intakta eller partiellt avverkade skogsbestånd i rent naturvårdssyfte. Vanligen bränner man då med låg intensitet för att främja brandgynnade organismer och skapa brandpräglade, oftast tall-dominerade bestånd. Detta görs både inom skogsbrukets frivilligt avsatta områden, och inom statliga naturreservat. FSC-certifieringen föreskriver exempelvis att större skogsägare ska bränna ett visst kvantum av sin mark årligen (beräknat som en procentsats av årligen avverkad areal, men med en omräkningsfaktor beroende på vad som bränns). Omfattningen av dessa skötselbränningar varierar från år till år, men ligger i storleksordningen några tusen hektar. En bieffekt är att det i dag finns en hel del tjänstemän på länsstyrelser, skogsbolag samt privata entreprenörer som har stor kompetens kring brand och bränning.

4 Klimatförändringar

Av uppgifter från Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) framgår att sammantaget blev sommaren 2018 varmare än normalt i hela landet. Temperaturen låg på 1–3 grader över det normala i norra halvan av landet och 2–4 grader i den södra delen av landet. Den långdragna hettan bidrog till att antalet dagar med högsommarvärme, en dag då temperaturen når 25 grader eller mer, blev många.

Sommaren 2018 var också torr i större delen av landet. Delar av Blekinge och Öland fick mindre än hälften av den normala nederbörden. Norra halvan av landet fick en blåsigare sommar sett till byvinden medan det var mer normalt i söder.

I detta kapitel kommer vi att redogöra för förväntade klimatförändringar, den nationella strategin för klimatanpassning och även för konsekvenserna av klimatförändringarna på den svenska skogen och det svenska skogsbruket.

4.1 Förväntade klimatförändringar

Av en redogörelse som SMHI lämnade i slutet av 2014 framgår att Sveriges klimat generellt har blivit varmare och mer nederbördsrikt.

Ytterligare förändringar är att vänta. I FN:s klimatpanels femte utvärderingsrapport finns ett flertal scenarier som beskriver möjliga utvecklingar av klimatet i framtiden. SMHI har redogjort för vad scenarierna innebär för Sverige i rapporten Uppdatering av det klimatvetenskapliga kunskapsläget (SMHI, Klimatologi nr 9, 2014). SMHI utgår då både från klimatpanelens rapport och från andra studier inklusive regionala klimatscenarier framtagna vid Rossby Centre vid SMHI:s forskningsavdelning. Beräkningarna visar liksom tidigare gjorda sammanställningar att Sverige redan har blivit varmare och mer nederbördsrikt.

Enligt klimatscenerierna kommer temperaturen att stiga mer i Sverige och Skandinavien än det globala genomsnittet. Årsmedeltemperaturen i Sverige förutses stiga med 3–5 grader mot slutet av seklet jämfört med åren 1960–1990. Vintermedeltemperaturen kan komma att öka med upp till 10 grader i norra Sverige. Temperaturökningen leder till lindrigare snö- och isförhållanden vilket i sin tur förstärker temperaturökningen som hos oss därför blir kraftigare på vintern än på sommaren. Uppvärmningen leder också till att vegetationsperioden förlängs.

Nederbördsmönstren kommer också att förändras. Redan i mitten av detta sekel (2041–2070) visar ett scenario med fortsatt höga växthusgasutsläpp (RCP8.5) på en ökning i nederbörd med uppemot 20 procent i stora delar av landet. Ökningarna gäller alla årstider men mest i norra Sverige och mest på vintern. På sommaren i södra Sverige är ökningen betydligt mindre och ungefär hälften av klimatmodellssimuleringarna visar t.o.m. minskad nederbörd för delar av Sydsverige. Nederbörden uppvisar mycket stor variabilitet på olika tidsskalor vilket gör att spannet för möjliga utvecklingar i framtiden blir brett och osäkerheten är generellt större än för temperatur.

Temperaturer på 40 grader kan bli aktuella så ofta som vart tjugonde år i Södra Sverige. När det gäller marktorka väntas störst förändringar i Skåne och i områden kring Vänern och Vättern (prop. 2017/18:163 s. 35).

I en analys som SMHI presenterade den 28 september 2018 anges att årets extremt varma sommar ger en bild av hur framtidens sommartemperaturer kan komma att bli. Sannolikheten för torrare somrar med höga temperaturer har ökat markant. De framtida klimatscenerierna innebär emellertid inte bara att medeltemperaturen höjs, utan också att värmeböljorna blir kraftigare. Även risken för skyfall ökar. SMHI konstaterar också att det inte går att säga att den extrema värmen och torkan under sommaren 2018 är en direkt konsekvens av klimatförändringar.

4.2 Nationell strategi för klimatanpassning

Dagens samhälle är anpassat och uppbyggt efter ett visst klimat. Med de klimatförändringar som ses redan i dag och de som kan förväntas, ändras förutsättningarna för hela samhället. Regeringen redovisade

den 8 mars 2018 en nationell strategi för klimatanpassning (prop. 2017/18:163). Syftet med strategin är att långsiktigt stärka klimatanpassningsarbetet och den nationella samordningen av detta arbete.

Regeringen konstaterar i den nationella strategin för klimatanpassning att ett nationellt råd till stöd för klimatanpassningen bör tillsättas. Ett sådant råd tillsattes den 1 september 2018 vid SMHI. Rådets uppgift är främst att följa och utvärdera arbetet med klimatanpassning. Rådet ska också ta fram underlag till regeringen för inriktningen av det nationella arbetet för klimatanpassning.

Länsstyrelserna har sedan 2009 i uppdrag av regeringen att samordna arbetet med anpassning till ett förändrat klimat på regional nivå. För att tydliggöra ansvaret och för att arbetet med klimatanpassning ska ske på ett strukturerat sätt har regeringen även beslutat om en förordning om myndigheters skyldighet att arbeta med klimatanpassning (förordning [2018:1428] om myndigheters klimatanpassningsarbete). Förordningen ställer krav på att myndigheterna inom ramen för sina uppdrag ska initiera, stödja och utvärdera arbetet med klimatanpassning inom sitt ansvarsområde. Förordningen trädde i kraft den 1 januari 2019 och omfattar 32 nationella myndigheter och länsstyrelserna.

4.3 En effekt av klimatförändringen är risken för brand

Förändringar i temperatur, nederbörd och vind får följd effekter som i sin tur får konsekvenser på många områden i samhället. Mer nederbörd ökar risken för översvämning och kan även leda till ras, skred och erosion genom försämrade markstabilitet. Andra effekter av ett förändrat klimat är förändrad mark- och luftfuktighet, förändrad snömängd, värmebölja, torka och brand (prop. 2017/18:163 s. 25).

En effekt av klimatförändringen är risken för brand. Risken för skogs- och vegetationsbrand varierar regionalt i Sverige. Vissa delar av landet drabbas värre av torka än andra, samtidigt som skillnader i vegetationen gör att bränder som startar beter sig på olika sätt. I Sverige har det i genomsnitt mellan åren 2000–2017 inträffat cirka

4 500 bränder per år i skog och mark.¹ Brändernas omfattning varierar mycket från år till år, men i genomsnitt för åren 2000–2017 är ytan cirka 2 600 hektar i landet.² Bränder i skog och mark orsakas främst av mänsklig aktivitet.

Hur stor areal som brinner, beror förutom torka och vindförhållanden samt brandrisknivå också på hur snabbt branden upptäcks och på tillgängliga släckningsresurser. Fram till slutet av detta århundrande kommer det enligt beräkningarna ske närmare en fördubbling i antal dagar med stor brandrisk i sydöstra Sverige.³

4.4 Konsekvenserna av klimatförändringarna för den svenska skogen och skogsbruket

Konsekvenserna av klimatförändringarna för den svenska skogen och skogsbruket förutses bli betydande. Ökad tillväxt ger större virkesproduktion, men ökad frekvens och omfattning av skador, främst växtskadegörare, och storm samt blötare skogsmark kan föra med sig stora kostnader. Blötare och varmare vintrar betyder mindre tjäle och därmed mer stormkänslig skog. Även risk för ras och skred kan öka, särskilt i samband med skogsskötsel och avverkning. Då det blir varmare och nederbörden samlas till färre tillfällen ökar risken för torka och risken för skogsbrand ökar i motsvarande grad som risken för torka. Klimatförändringarna påverkar förutsättningarna för att nå miljö kvalitetsmålen Levande skogar och Ett rikt odlingslandskap och dess preciseringar samt skogspolitikens produktionsmål och miljömål och därigenom också miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan (prop. 2017/18:163 s. 37 f.).

SMHI konstaterar att det emellertid inte går att koppla enskilda händelser, såsom skogsbränder, till klimatförändringen.

¹ Räddningstjänstens insatser, MSB.

² Samma som ovan.

³ Nationell riskbedömning.

5 Samhällets förmåga att stå emot samhällsstörningar

Med samhällsstörningar menas de företeelser och händelser som hotar och ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället. Begreppet samhällsstörningar innefattar olyckor, kriser och krig. Avsikten med att använda begreppet är att skapa bättre förutsättningar för att de olika aktörerna ska samordna sig och nå fram till en gemensam inriktning av sina insatser.

I detta kapitel kommer vi att lämna en kort redogörelse för den svenska modellen för att hantera samhällsstörningar.

5.1 Samhällets krisberedskap

Samhällets krisberedskap bygger på att samhällets normala, dagliga verksamhet förebygger och hanterar olyckor och mindre omfattande störningar. Vid allvarliga händelser eller kriser i samhället kan resurserna förstärkas. Krisberedskapen är alltså den förmåga som skapas i många aktörers dagliga verksamhet och inte en utpekad organisation eller en aktör.

Grundläggande principer för krisberedskapen är:

- Ansvarsprincipen – att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar vid störningar i samhället. Aktörer har även ett ansvar att agera även i osäkra lägen. Den utökade ansvarsprincipen innebär att aktörerna ska stödja och samverka med varandra.
- Närhetsprincipen – att samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga.

- Likhetsprincipen – att aktörer inte ska göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver. Verksamheten under samhällsstörningar ska fungera som vid normala förhållanden, så långt det är möjligt
- Geografiskt områdesansvar – ansvar att verka för att samordningen fungerar mellan alla som är inblandade i krisberedskapen på lokal, regional respektive central nivå. Geografiskt områdesansvar är en viktig del i krisberedskapen. För den lokala och regionala nivån finns det en tydlig reglering av detta ansvar. Kommunerna har det geografiska områdesansvaret i kommunen enligt (2 kap. 7 § lag [2006:544] om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser, LEH). Länsstyrelserna har det geografiska områdesansvaret i länet (förordning [2017:870] om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap). Av regeringsformen följer att regeringen har till uppgift att styra landet. Därför kan man säga att regeringen har det geografiska områdesansvaret för landet. Regeringens uppgift avseende det nationella områdesansvaret är att svara för den övergripande inriktningen av samhällets krisberedskap. Det nationella områdesansvaret innefattar därmed de samlade krishanteringsåtgärderna som regeringen med stöd av Regeringskansliet eller genom förvaltningsmyndigheterna utövar. Regeringen har särskilt uppdragit åt MSB att stödja samordningen av de berörda myndigheternas åtgärder vid en kris. Det geografiska områdesansvaret har således olika villkor på olika nivåer. På nationell och kommunal nivå har ansvaret en politisk dimension, medan länsstyrelsernas geografiska områdesansvar för ledning och samordning i grunden utgör en fördelning av regeringens ansvar. Det politiska ansvaret för länsstyrelsernas åtgärder bärs därmed ytterst av regeringen.
- Sektorsansvar – kan sägas vara det ansvar som statliga myndigheter har för sina sakfrågor av nationell karaktär, oavsett frågornas geografiska anknytning. Sektorsansvaret ser olika ut beroende på vilken sektor som avses¹.

¹ Regeringen har den 16 augusti 2018 beslutat att tillsätta en utredning med uppdrag att se över ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar (dir. 2018:79). Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2020.

Regler, förhållningssätt och arbetssätt under höjd beredskap, det vill säga vid krigsfara och krig, är i stort desamma som för krisberedskapen i fred. Utöver denna grundberedskap finns det vid höjd beredskap ett regelverk som kompletterar och till viss del ersätter det vanliga. Regeringens befogenheter och mandat är dessutom utvidgade under höjd beredskap och Regeringsformen ger möjligheter till utökade befogenheter för enskilda myndigheter.

Det finns ett antal olika regler som är relevanta för hanteringen av samhällsstörningar, bland dessa kan lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (krisberedskapsförordningen), LSO, polislagen (1984:387) och kommunallagen nämnas. På EU-nivå finns Europaparlamentets och rådets beslut nr 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen. Behovet av att samverka på EU-nivå kan finnas även vid händelser som inte är gränsöverskridande men som ändå är så omfattande att nationella resurser inte räcker till, som exempel kan sommarens skogsbränder nämnas.

5.2 Styrning och ledning av insatser vid samhällsstörningar

När regeringen har gett myndigheter olika uppdrag ligger det i linje med andra myndigheters lydnessplikt gentemot regeringen att respektera och medverka till detta uppdrag. Det innebär att andra myndigheter t.ex. har att låta sig samordnas av en myndighet som har fått till uppgift att arbeta med samordning även om det inte finns något mandat att besluta över de andra. I praktiken kan detta sägas innebära att ledningen i samhällsstörningar kan utföras med olika grader av mandat beroende på vilka aktörer som är inblandade och vilka regler som är tillämpliga.

Regler som rör hanteringen av olika samhällsstörningar riktar sig till olika aktörer och ger olika mandat. Olika störningar kan förekomma parallellt och man bör därför vara vaksam på vilket regelverk som gäller för stunden.

Varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Myndigheterna ska också samverka och stödja varandra vid

en krissituation (5 § krisberedskapsförordningen). Reglerna uttrycker således klart att varje offentlig aktör är skyldig att samverka med andra. Det framgår även av ansvarsprincipen.

Aktörer inom samhällsskydd och beredskap ska arbeta för att uppnå en gemensam syn på vad som är skyddsvärt och för att samordna resurser vid kriser. En sådan samlad syn omfattar hela hotskalan och möjliga åtgärder, från förberedelser till akut hantering, återuppbyggnad och lärande.

Ansvarsprincipen innebär att samtliga aktörer i samhället tar eget ansvar för att bedriva verksamhet inom sitt ansvarsområde såväl före som under och efter samhällsstörningar. Men för att utnyttja samhällets resurser på bästa sätt kan inte aktörer agera endast utifrån sitt eget ansvar. Varje aktör måste även se andras ansvar som parallella till sitt eget ansvar – det kan uttryckas som att ingen aktör ensam äger krisen och att flera aktörer kan ha en roll i hanteringen av en händelse.

Till stöd i detta arbete har MSB tagit fram Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar. Syftet med promemorian är att ge vägledning till aktörer för att underlätta aktörs-gemensam inriktning och samordning vid samhällsstörningar. Avsikten är att ge aktörerna vägledning för att agera tillsammans på ett strukturerat och likartat sätt och på så vis stärka den gemensamma förmågan att hantera samhällsstörningar.

5.3 Kommunernas roll vid en samhällsstörning

Kommunerna har ett geografiskt områdesansvar vid samhällsstörningar och en viktig roll enligt LEH.

Kommuner ska inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet, de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas och att informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas (2 kap. 7 § LEH).

5.4 Länsstyrelsernas roll vid en samhällsstörning

Länsstyrelsen har det geografiska områdesansvaret i länet. Varje länsstyrelse ska inom sitt geografiska område, t.ex. i situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer, som exempelvis kommuner, landsting och näringsliv och den nationella nivån. Länsstyrelsen ska efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande. Länsstyrelserna ska vidare verka för att regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställs och att nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt. Vidare ska länsstyrelsen under en kris samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och myndigheter. Länsstyrelsen ska också verka för att informationen till allmänheten och företrädare för massmedia under sådana förhållanden samordnas (6 § krisberedskapsförordningen).

I länsstyrelsernas uppgifter ingår också att vidta ett antal åtgärder i krisberedskapssyfte. Länsstyrelsen ska ha en tjänsteman i beredskap med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser som berör länet (2 § förordning om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap). Vidare ska länsstyrelsen ha förmåga att vid en allvarlig kris, som berör länet eller medför behov av samverkan med kommuner eller andra aktörer, omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bl.a. samordning och information (3 § ovan nämnda förordning).

Länsstyrelsen ska också vara sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område samt före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas. Länsstyrelsen ska här särskilt bl.a. ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid krissituationer, stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet när det gäller planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning, ha ett särskilt regionalt råd för krisberedskap och skydd mot olyckor och årligen till MSB rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och landsting vidtagit och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna (4 § ovan nämnda förordning).

5.5 MSB:s roll vid en samhällsstörning

Av MSB:s instruktion framgår att MSB ska ha förmåga att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser och vid höjd beredskap. Myndigheten ska också stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris eller höjd beredskap. MSB ska se till att berörda aktörer vid en kris får tillfälle att samordna åtgärder, samordna information till allmänheten och media, effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser, och samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder. MSB ska också ha förmåga att bistå Regeringskansliet med underlag och information i samband med allvarliga olyckor och kriser (7 § förordning [2008:1002] med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap).

Av MSB:s instruktion framgår också att myndigheten ska kunna medverka med insatser i Sveriges internationella humanitära verksamhet. MSB får också delta i räddnings- och katastrofinsatser vid katastrofer i andra länder som fordrar omedelbara åtgärder (8 § i ovan nämnda instruktion).

Vidare är MSB Sveriges kontaktpunkt när det gäller EU:s civilskyddsmekanism (9 § i ovan nämnda instruktion.)

5.6 Frivilliga försvarsorganisationer

Frivilliga försvarsorganisationer erbjuder offentliga aktörer förstärkningsresurser som är utbildade och övade. Organisationerna kan erbjuda stöd genom såväl experter (t.ex. piloter och bandvagnsförare) som mer generell kompetens. De frivilliga försvarsorganisationerna kan stärka myndigheternas och kommunernas inre arbete med stabsassistenter och kriskommunikatörer. Organisationerna kan också stärka myndigheternas och kommunernas arbete ute i fält genom att ge stöd till t.ex. att upprätta tekniskt samband eller att organisera spontanfrivilliga. De 18 frivilliga försvarsorganisationerna är reglerade i förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. MSB har även tagit fram en fältguide för frivilliga försvarsorganisationer²

² Frivilliga försvarsorganisationer: förstärkning för myndigheter och kommuner, MSB.

I den försvarspolitiska inriktningspropositionen (prop. 2014/15:109) lyfts vikten av aktörernas förberedelser vad gäller samverkan med frivilligorganisationer.

De 18 frivilligorganisationerna är Frivilliga Automobilkårernas Riksförbund, Frivilliga Flygkåren, Frivilliga Radioorganisationen, Flygvapenfrivilligas Riksförbund, Försvarets Personaltjänstförbund, Insatsingenjörernas Riksförbund, Sjövärnskårernas Riksförbund, Svenska Blå Stjärnan, Svenska Brukshundsklubben, Svenska Fallskärmsförbundet, Svenska Försvarsutbildningsförbundet, Svenska Lottakåren, Svenska Pistolskytteförbundet, Svenska Röda Korset, Svenska Skytteförbundet, Sveriges Bilkårens Riksförbund och Sveriges Civilförsvarsförbund.

6 Kommunal räddningstjänst

I det här kapitlet ger vi en överblick över kommunernas räddningstjänst men också en kort beskrivning av kommunernas brandförebyggande verksamhet. Nämnade verksamheter bedrivs vanligen i samma organisation, som ofta benämns räddningstjänsten.

För att ge en tydlig bild av förutsättningarna för verksamheterna i deras olika delar väljer vi att samtidigt beskriva både de rättsliga och faktiska förhållandena under vilka verksamheterna verkar. Båda dessa redovisas därför i ett sammanhang i kapitlet. Lagstiftningen ger betydande frihet till Sveriges 290 kommuner att ordna verksamheterna. Det finns därför en variation i hur dessa bedrivs i kommunerna. För att åstadkomma en överblick är det i första hand de stora dragen och de gemensamma nämnarna som är av intresse. Kapitlet inleds med en författningsöversikt som översiktligt beskriver dels utvecklingen av de centrala författningarna, dels andra författningar som har särskild betydelse på området. Därefter behandlas det närmare innehållet i författningar och de faktiska förhållandena områdesvis i olika avsnitt.

6.1 En författningsöversikt

Enligt utredningens direktiv ska vi särskilt belysa de operativa insatserna inom ramen för lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, nedan LSO. Den nämnda lagen är den centrala lagstiftningen för såväl kommunernas räddningstjänst, som den statliga räddningstjänsten.

I detta avsnitt kommer vi att redogöra för LSO och dess bakgrund. Vi kommer också att ge en mer översiktlig beskrivning av andra författningar som har betydelse för kommunernas räddningstjänst och brandförebyggande arbete.

6.1.1 En kort historisk överblick

Brand har varit en ständigt närvarande fara för människan, särskilt sedan vi började samlas i städer. Brandförsvaret har historiskt ordnats på olika sätt men med tiden blivit mer organiserat. I Sverige har det funnits regler om brandförsvaret sedan landskapslagarnas tid på 1300-talet. Det var dock först under 1870-talet som de första yrkesbrandkårerna kom till. En sammanhållen nationell lagstiftning kom genom 1874 års brandstadga som gällde för rikets städer. Därefter har vi haft flera nationella brandlagar i Sverige. Utvecklingen på området har skett stegvis.

Brandlagen (1962:90) och den anslutande brandstadgan (1962:91) blev de första författningar som gällde lika för både stad och landsbygd. År 1974 kom en ny brandlag (1974:80) och ändringar i brandstadgan (1962:91). Den största förändringen jämfört med tidigare bestämmelser var att kommunernas ansvar utökades till att avse även annan räddningstjänst än insatser vid brand.

Brandlagen ersattes i januari 1986 med räddningstjänstlagen (1986:1102). Genom räddningstjänstlagen infördes en samlad reglering för samhällets räddningstjänst. Syftet med den nya lagen var att räddningstjänsten skulle bli effektivare vilket skulle uppnås genom att räddningsorganen i högre grad skulle samarbeta med varandra. Både kommunal och statlig räddningstjänst reglerades därför i lagen. Genom den nya lagen utvidgades kommunernas ansvar för förebyggande åtgärder till att kommunerna skulle främja annan olycks- och skadeförebyggande verksamhet.

6.1.2 Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

Den 1 januari 2004 trädde LSO i kraft och ersatte då räddningstjänstlagen.

LSO innebar en modernisering av strukturen i lagen jämfört med räddningstjänstlagen. Även materiellt fanns det flera förändringar i förhållande till vad som tidigare gällt. Detaljregleringen minskade och i stället infördes målstyrning utifrån nationella mål som finns i lagen. Målstyrningen är tänkt att ge kommunerna möjlighet att utveckla en effektiv och flexibel verksamhet med utgångspunkt från de lokala förhållandena¹. De tidigare räddningstjänstplanerna ersattes av

¹ Prop. 2002/03:119 s. 42.

handlingsprogram. Vidare infördes ett krav på att man ska göra olycksundersökningar efter det att en räddningsinsats har avslutats. Brandsynen avskaffades och kommunerna fick större möjligheter att själva utforma sin tillsyn.

LSO behandlar både kommunal och statlig räddningstjänst samt åtgärder för att förebygga olyckor i allmänhet men särskilt brand och skador till följd av brand. Lagen syftar enligt dess inledande paragraf till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor.

Lagen innehåller bestämmelser angående mål och definitioner m.m. (1 kap.), enskildas, kommunens och statens skyldigheter och befogenheter (2–6 kap.), ersättning till kommun och enskilda (7 kap.), räddningstjänst under höjd beredskap (8 kap.), utländskt bistånd (9 kap.) samt bemyndigande, straffansvar och överklaganden (10 kap.). Regeringen har utfärdat förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO) som innehåller föreskrifter som ansluter till LSO. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har också utfärdat vissa föreskrifter i anslutning till lagen.

6.1.3 Andra lagar av betydelse för den kommunala räddningstjänsten

Kommunallagen

Den mest centrala författningen för kommunerna i allmänhet är kommunallagen (2017:725). Den gäller även för kommunernas brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst när det inte finns särskilda regler för dessa verksamheter. Kommunallagen reglerar bl.a. grunderna för kommunal verksamhet och anger vad som är kommunala angelägenheter. Den nämnda lagen innehåller också bestämmelser om hur kommunerna ska organisera sig och bedriva sina verksamheter.

Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap gäller inte räddningstjänstområdet direkt, men har många beröringspunkter.

Den nyss nämnda lagen innehåller bl.a. bestämmelser om kommunernas verksamhet vid extraordinära händelser i fredstid och om förberedelse av kommunernas verksamhet för sådana händelser. Med extraordinär händelse avses i lagen en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.

Enligt den nämnda lagen ska kommunerna och landstingen analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive landstinget och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Med beaktande av risk- och sårbarhetsanalyserna ska kommunerna och landstingen fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser (2 kap. 1 §).

I kommuner och landsting ska det finnas en krisledningsnämnd (2 kap. 2 § lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser). Krisledningsnämnder ska fullgöra uppgifter under extraordinära förhållanden i fredstid. Nämnden kan därför träda i funktion vid extraordinära händelser och då överta uppgifter från övriga nämnder i kommunen. Syftet med krisledningsnämnder är att möjliggöra ett snabbt och enkelt kommunalt beslutsfattande vid extraordinära händelser².

Förutom ansvar för sin vanliga verksamhet har kommunerna ett geografiskt områdesansvar för samordning. Kommunerna ska verka för att det sker samordning av den krishantering som genomförs av olika aktörer i kommunen (2 kap. 7 §).

När lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser blir tillämplig på en extraordinär händelse kan händelsen även vara föremål för räddningstjänst. LSO och den nu aktuella lagen ska då tillämpas parallellt på samma förlopp. Båda lagarna får då betydelse för kommunernas krishantering. Kommunerna kan också samordna förberedelsearbetet som ska ske enligt båda lagarna.

² Prop. 2001/02:184 s. 18.

6.2 Kommunernas ansvar

En utgångspunkt för LSO är att det primära ansvaret för att skydda den enskildes liv, hälsa och egendom från olyckor ligger på den enskilde. Det är därför i första hand den enskilde som själv ska ansvara och bekosta åtgärder för att skydda sig mot olyckor och avhjälpa skador när olyckor händer. Det allmänna ska bistå med information, utöva tillsyn över enskildas specifika skyldigheter och när en olycks-händelse blir för omfattande för den enskilde att hantera ska räddningsinsats ske. Det allmännas skyldigheter kan delas in förebyggande verksamhet och räddningstjänst.

Det är kommunerna som har ansvar för huvuddelarna av det allmännas förebyggande verksamhet och räddningstjänst enligt LSO. Kommunernas ansvar för detta i sin egenskap av offentlig myndighet är också det som avses när vi talar om kommunens ansvar. Det bör dock i sammanhanget nämnas att kommunen även kan ha samma skyldigheter som en enskild, t.ex. i sin egenskap av fastighetsägare.

6.2.1 Förebyggande verksamhet

Kommunerna ska bedriva arbete för att förebygga bränder och skador till följd av bränder samt, utan att andras ansvar inskränks, verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder (3 kap. 1 § LSO).

Kommunerna har alltså en allmän skyldighet att bedriva brandförebyggande verksamhet för att minska bränder och deras skadeverkningar. Som en del i detta har kommunerna vissa särskilt utpekade uppgifter som de ska ansvara för. Kommunerna ska också på olika sätt informera och lämna råd till enskilda och till allmänheten (1 kap. 7 § och 3 kap. 2 § LSO).

En annan del i det olycksförebyggande arbetet, liksom ett led i att förbättra räddningstjänsten, är kommunernas skyldighet att i skäligen omfattning undersöka olyckor efter det att en räddningsinsats är avslutad (3 kap. 10 § LSO).

I fråga om den olycksförebyggande verksamheten som går utöver brandförebyggande ska kommunerna genom förebyggande åtgärder verka för att riskerna för att andra olyckor och skador minskas eller undviks. Kommunerna ska inte ta över ett ansvar som någon annan

myndighet eller enskild har. Däremot bör kommunerna försöka samordna olycksförebyggande verksamheter inom kommunerna på olika områden³.

6.2.2 Räddningstjänst

Med begreppet räddningstjänst avses i LSO de räddningsinsatser som staten eller kommunen ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljö (1 kap. 2 § LSO). Statens och kommunens ansvar begränsas till de räddningsinsatser som är motiverade med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och övriga omständigheter.

I förarbetena till LSO anges att med olyckor menas plötsligt inträffade händelser som har medfört eller kan befaras medföra skada. Det kan vara händelser som sker i naturen eller på annat sätt utan människors inblandning. Det kan också vara händelser som beror på människors handlande eller underlåtenhet att handla. Exempel på olyckor är bränder, explosioner, skred, ras, översvämningar, oväder och utsläpp av skadliga ämnen⁴.

Begränsningen av när det är motiverat med räddningstjänst är inte avsedd att hindra räddningsinsatser när det gäller fara för människors liv eller hälsa. Begränsningen får i praktiken störst betydelse när en avvägning ska göras mellan kostnaderna för räddningsinsatsen och materiella skadors betydelse.

I begreppet räddningstjänst ingår även vissa andra statliga räddningsinsatser som inte kräver att det inträffat en olycka eller fara för en olycka (1 kap. 2 § andra stycket).

Kommunerna ansvarar för all räddningstjänst inom sitt geografiska område, förutom när staten i vissa fall ska bedriva räddningstjänst inom kommunen (3 kap. 7 § LSO). Staten ska endast bedriva vissa former av räddningstjänst (4 kap. 1–6 §§ LSO, se vidare kapitel 7).

³ Prop. 2002/03:119 s. 106.

⁴ Prop. 2002/03:119 s. 102.

6.3 Styrning av verksamheterna

Statens styrning av kommunernas verksamheter på räddningstjänstområdet sker framför allt genom bestämmelser om övergripande nationella mål i LSO. Lagen innehåller två nationella mål: att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredställande och likvärdigt skydd mot olyckor (1 kap. 1 § LSO), och att räddningstjänsten ska planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt (1 kap. 3 § LSO).

De nationella målen är av övergripande karaktär och det är upp till kommunerna att uppfylla dem. Anpassningen av verksamheterna får ske till de lokala förhållandena och kommunerna får vidta olika typer av åtgärder och olika kombinationer av åtgärder för att nå upp till målen. De nationella målen ska kompletteras med verksamhetsmål för att närmare styra verksamheterna.

Kommunerna ska upprätta handlingsprogram för både den olycksförebyggande verksamheten och räddningstjänsten (3 kap. 3 § respektive 8 § LSO). I dessa ska kommunerna ange vilka risker som finns i kommunen och som kan leda till att räddningsinsatser måste vidtas. Kommuner med mycket skog bör ange risken för skogsbrand. I det förebyggande programmet ska också anges hur verksamheten är ordnad och hur den planeras. I programmet om räddningstjänst ska anges vilken förmåga, inklusive resurser, som kommunen har och avser skaffa sig för att göra räddningsinsatser. Kommunernas handlingsprogram ska även innehålla uppgifter om samverkan med andra kommuner, statliga myndigheter och enskilda (3 kap. 3 § FSO).

Analysen av vilka risker som finns i kommunen ska utgöra grunden för hur kommunen ska planera verksamheterna. Riskanalysen ska göras med utgångspunkt i de lokala förhållandena i kommunen som till exempel naturen, bebyggelsen, transportväsendet och den industriella verksamheten. Utifrån riskanalysen ska närmare säkerhetsmål och prestationsmål sättas upp. Det ska möjliggöra utvärdering av verksamheterna. Handlingsprogrammen ska alltså ge kommunerna möjligheter att utföra ett systematiskt säkerhetsarbete där programmen kontinuerligt följs upp, utvärderas och förbättras⁵.

⁵ Prop. 2002/03:119 s. 95 f. och 107.

6.4 Kommunernas organisering och personal

6.4.1 Organisationsform och samverkan

Kommunernas främsta organ är kommunfullmäktige som består av folkvalda (1 kap. 4 § och 3 kap. 1 § kommunallagen). Kommunfullmäktige tillsätter kommunstyrelsen och andra kommunala nämnder som ska utföra de närmare kommunala uppgifter som framgår av lagar och andra författningar (3 kap. 3–4 §§ kommunallagen). För att utföra sina uppgifter har nämnderna normalt en förvaltning som består av anställd personal.

De uppgifter som enligt LSO ankommer på kommuner ska utföras av en eller flera nämnder (3 kap. 11 § LSO).

Uppgifterna kan även utföras av en nämnd som är gemensam med annan kommun eller av ett kommunalförbund som två eller flera kommuner bildat för att sköta uppgifterna (3 kap. 8 och 9 §§ kommunallagen). Kommunerna har också möjlighet att träffa avtal om att en annan kommun ska utföra uppgifterna (3 kap. 12 § LSO). Kommunerna ska också ta till vara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för förebyggande arbete och räddningstjänst (3 kap. 1 § andra stycket och 7 § andra stycket LSO).

Alla kommuner har en särskild organisation som utför verksamheten räddningstjänst. Kommunernas benämning på organisationen varierar. Det vanligaste är att den benämns räddningstjänsten men andra namn som till exempel brandförsvaret eller brandkåren förekommer. Organisationen genomför räddningsinsatser och upprätthåller beredskap för att genomföra räddningsinsatser. I de allra flesta fall ansvarar organisationen även för den huvudsakliga brandförebyggande verksamheten med tillsyn och information. Organisationen kan också ha andra uppgifter. Det förekommer att flera kommuner har en gemensam organisation för sin räddningstjänst.

Vilken organisationsform som kommunerna har valt för räddningstjänsten varierar från kommun till kommun. De valda organisationsformerna kan indelas i att uppgifterna överlåtits till ett kommunalförbund, en förvaltning under en gemensam nämnd eller att verksamheten bedrivs under egen nämnd. Oavsett organisationsform finns det vanligen mer eller mindre omfattande samverkan med närliggande kommuner, t.ex. genom samarbetsavtal. I flera fall där verksamheten bedrivs under egen nämnd finns det avtal om att en annan kommun ska sköta alla uppgifter på räddningstjänstområdet. I de

fallen finns det en gemensam organisation mellan olika kommuner, fast det är en nämnd i varje kommun som har ansvaret för att organisationen gör sina uppgifter.

Vanligast bland Sveriges 290 kommuner är att uppgifterna överlåts till ett kommunalförbund eller att en egen nämnd ansvarar för uppgifterna. Mindre vanligt är en gemensam nämnd. Under år 2017 fanns det omkring 160 räddningstjänstorganisationer.

I varje kommun ska det finnas en räddningschef som ansvarar för att verksamheten räddningstjänst är ändamålsenligt ordnad (3 kap. 16 § LSO). Det är dock möjligt och förekommer att räddningschefen är underordnad en annan förvaltningschef eller förbundsdirektör.

Räddningstjänsternas utformning och storlek varierar mycket bl.a. beroende på kommunernas invånarantal och befolkningstäthet, lokal riskbild, ambitionsnivå och vilka uppgifter som organisationerna utför. Variationen kan illustreras av att det vid utgången av år 2016 var 15 personer anställda på deltid i den minsta organisationen (Räddningstjänsten i Bjurholms kommun). Den största organisationen (Storstockholms brandförsvaret) hade vid samma tid 732 personer anställda, varav det stora flertalet på heltid.

6.4.2 Personal

Författningskrav

Den personal som för kommunens räkning har att utföra förebyggande verksamhet, att planera, leda, genomföra och följa upp räddningsinsatser samt utöva tillsyn genom utbildning och erfarenhet ska ha den kompetens som behövs (3 kap. 14 § LSO).

Personalen som ingår i en kommuns organisation för räddningstjänst ska vara anställd i egen eller annan kommun eller i ett kommunförbund. Därutöver kan det i organisationen ingå räddningssvår som består av personal som tagits ut med tjänsteplikt med stöd av bestämmelserna i LSO. Kommunen kan också överlåta åt någon annan att göra räddningsinsatser som kräver särskild kompetens. Dessutom kan kommunen träffa avtal om att en särskild enhet vid en anläggning i kommunen kan ingå i räddningstjänstorganisationen (3 kap. 15 § LSO).

Räddningschefen är räddningsledare med de befogenheter som följer med den befattningen (3 kap. 16 § LSO, se nedan). Räddningschefen får utse andra behöriga personer att vara räddningsledare. I de kommunala räddningstjänstorganisationerna sker det också som en del i den normala organisationsstrukturen för att det alltid ska finnas tillgängliga räddningsledare.

Regeringen har bemyndigat MSB att bestämma vilken utbildning som krävs bl.a. för att vara räddningsledare.

Personalstruktur

De kommunala räddningstjänsterna organiseras framför allt med heltids- och deltidsbrandmän. Bland heltidsanställda brandmän varierar anställningsvillkoren men de kan likna anställningsvillkoren för andra yrken som har skiftgång eller beredskap.

För deltidsbrandmän gäller särskilda villkor. De har under vissa perioder beredskapstjänstgöring och ska då vara beredda att på några minuter inställa sig på brandstationen om det kommer ett larm. Kraven innebär att deltidsbrandmän under sin beredskap måste bo, arbeta och i övrigt vistas i närheten av brandstationen. Det är vanligt att deltidsbrandmän har beredskapstjänstgöring dygnet runt under en vecka var tredje eller fjärde vecka men även en mängd andra varianter förekommer. Utöver detta har deltidsbrandmän övningar och utbildningar. Anställningen innehåller normalt vid sidan av en anställning hos en annan huvudarbetsgivare.

Vid årsskiftet 2016–2017 fanns det enligt statistik från MSB 15 405 anställda i räddningstjänstens utryckningstjänst. Av dessa var 4 819 anställda på heltid, medan 10 584 var anställda på deltid.

I organisationerna för att utföra verksamheten räddningstjänst finns det förutom heltidsanställda brandmän och deltidsbrandmän även räddningsvårn. Räddningsvårnen består av personer som frivilligt blivit uttagna med tjänsteplikt och de har inte beredskapstjänstgöring. Det finns krav på att värnpersonal, på samma sätt som deltidspersonal, ska utföra ett minsta antal övningstimmar. När de larmas ut sker utryckning i den mån de har möjlighet.

I många räddningstjänster finns också personal som enbart eller huvudsakligen arbetar med brandförebyggande verksamhet, som t.ex. tillsyn. Det finns också personal som arbetar med andra funktioner

som planering, administration och ledning. Dessutom finns i vissa räddningstjänstorganisationer personer som arbetar inom andra verksamhetsområden om organisationen har fått ett bredare uppdrag av kommunen.

6.5 Den brandförebyggande verksamheten

Kommunen ska bedriva arbete för att förebygga bränder och skador till följd av bränder, brandförebyggande verksamhet (3 kap. 1 § LSO).

Kommunerna ska inom sitt geografiska område utöva tillsyn över att lagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen följs (5 kap. 1 § LSO). Kommunen ska också ha tillsyn över att ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader och andra anläggningar uppfyller sina brandförebyggande skyldigheter som åligger dem enligt lagen (2 kap. 2–3 §§ LSO). Kommunen ska också utöva tillsyn över att ägare av anläggningar där farlig verksamhet bedrivs, eller utövare av sådan verksamhet, följer de skyldigheter som följer av lagen (2 kap. 4 § LSO).

Förutom tillsyn arbetar kommunerna med rådgivning och information (3 kap. 2 § LSO). Detta för att underlätta för den enskilde att utföra de skyldigheter som följer av lagen.

En kommun ska också ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet. I programmet ska anges målet för kommunernas verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet ska också anges hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras (3 kap. 3 § LSO).

Kommunerna och länsstyrelserna får meddela föreskrifter om förbud mot eldning utomhus och liknande förebyggande åtgärder mot brand (10 kap. 2 § LSO och 2 kap. 7 § FSO).

I huvudsak är det räddningstjänsterna som sköter den tillsyn som följer av LSO.

6.6 Räddningsinsatser och andra uppdrag

6.6.1 Insatser

En av huvuduppgifterna för räddningstjänsten är att upprätthålla beredskap för insatser vid larm. Utryckning sker oftast till en räddningsinsats enligt LSO. Det förekommer dock allt oftare att räddningstjänsten rycker ut på andra uppdrag. Det är särskilt vanligt att kommunerna upprättar avtal med landstingen/regionerna om att räddningstjänsten ska larmas när det blir en akut sjukdomssituation som t.ex. hjärtstopp. Brandstationerna har sådan spridning att räddningstjänstpersonal ofta kan vara på plats innan ambulans.

6.6.2 Antal och typ av insatser

MSB sammanställer de händelserapporter, tidigare insatsrapporter, som räddningstjänsterna upprättar efter varje insats. Den senast tillgängliga statistiken avser 2017. Totalt rapporterades det året 105 304 insatser enligt LSO, varav 59 476 fall avsåg faktiska olyckor eller tillbud och 45 828 var larm utan tillbud. Larmen utan tillbud bestod till största del, i 37 414 fall, av automatlarm. De flesta räddningsinsatserna skedde på grund av bränder och trafikolyckor. De stod tillsammans för drygt 80 procent av alla olyckor och tillbud som ledde till en räddningsinsats.

Beroende på vilken tidsperiod man utgår ifrån och om hänsyn tas till den ökade befolkningmängden kan olika slutsatser om trender dras. MSB har exempelvis konstaterat att antalet insatser för tiden 2006–2015 visar en statistiskt säkerställd nedåtgående trend om hänsyn tas till förändringar i befolkningmängd. Åren 2016 och 2017 visar dock på en förhållandevis stor ökning av antalet insatser även om hänsyn tas till befolkningmängd. Den tydligaste trenden oavsett beräkningsätt är att antal räddningsinsatser till trafikolyckor har ökat markant de senaste 18 åren, från 9 622 insatser år 2000 till 20 669 insatser år 2017. Utvecklingen i övrigt är inte lika tydlig även om antalet insatser till bränder har blivit något färre de senaste åren.

6.6.3 Ledning vid räddningsinsats

En räddningsinsats ska ledas av en räddningsledare. Som nämnts ovan är det räddningschefen som är räddningsledare i den kommunala räddningstjänsten. Räddningschefen kan utse en annan person att vara räddningsledare, men behåller ändå det övergripande ansvaret för verksamheten. Räddningschefen kan t.ex. behöva fördela resurser mellan olika samtidigt pågående räddningsinsatser. Räddningschefen kan lämna instruktioner och begränsningar i befogenheter till den utsedde räddningsledaren. Räddningsledaren ska då följa dessa och om det inte sker kan räddningschefen återkalla uppdraget.

Det kan förekomma att en räddningsinsats berör flera kommuners område. I första hand ska räddningsledarna från berörda kommuner komma överens om vem som ska leda insatsen. Om de inte gör det ska den eller de länsstyrelser som är berörda bestämma det (3 kap. 16 § LSO).

I de kommunala räddningstjänsterna finns det i praktiken betydande variationer i den operativa organisationen vid räddningsinsatser, både mellan räddningstjänster och inom en organisation beroende på storleken och komplexiteten av en insats. Både själva organisationen med antal befattningsnivåer och vem som utses till räddningsledare varierar. Hos många räddningstjänster är det vanligt att all personal som är i tjänst, t.ex. i form av en räddningschef i beredskap samt en räddningsstyrka, finns på platsen för räddningsinsatsen. Då sker all ledning på skadeplatsen. I andra organisationer kan räddningsstyrkor och befäl på skadeplatsen ledas av överordnade befäl från en ledningscentral med stödfunktioner. Vid större händelser kan ledningen byggas ut med fler befattningsnivåer och ledningsstaber som stöd.

Räddningsledaren har en stark ställning för att han eller hon ska kunna leda en effektiv räddningsinsats. Denne kan t.ex. vid en räddningsinsats göra omfattande ingrepp i annans rätt (6 kap. 2 § LSO). Räddningsledaren får bereda sig och medverkande personal tillträde till annans fastighet, avspärra eller utrymma områden, använda, föra bort eller förstöra egendom samt göra andra ingrepp. Det gäller om fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön inte lämpligen kan hindras på något annat sätt och ingreppet är försvarligt.

En räddningsledare har också befogenhet att besluta att en person ska fullgöra den tjänsteplikt som åligger enskilda enligt LSO. Enligt

bestämmelsen om tjänsteplikt är, när det behövs, en person som är i åldern mellan 18 och 65 skyldig att medverka i räddningstjänst, i den mån hans eller hennes kunskaper, hälsa och kroppskrafter tillåter. Befogenheten att besluta att en person ska fullgöra tjänsteplikt används t.ex. när det gäller oljesanering eller insatser vid skogsbrand.

Det är emellertid ovanligt att räddningsledaren använder den befogenheten. Vanligare är att personer uttas med tjänsteplikt att ingå i räddningsvärn (6 kap. 1 § LSO).

En räddningsledare har också rätt att anmoda statliga myndigheter och kommuner att med personal och egendom delta i en räddningsinsats. Det gäller dock med begränsningen att myndigheten eller kommunen ska ha lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet (6 kap. 7 § LSO).

6.6.4 Ledning av omfattande insatser

I fråga om omfattande räddningsinsatser får regeringen föreskriva eller i ett särskilt fall besluta att en länsstyrelse eller annan statlig myndighet får ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner. Om en sådan myndighet har tagit över ansvaret utses räddningsledaren av denna myndighet (4 kap. 10 § LSO).

Fordras omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst, får länsstyrelsen ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av insatserna. Om räddningsinsatserna även innefattar statlig räddningstjänst, ska länsstyrelsen ansvara för att räddningsinsatserna samordnas.

Om flera län berörs av omfattande räddningsinsatser får länsstyrelserna komma överens om vilken länsstyrelse som får ta över ansvaret för räddningstjänsten i kommunerna. Även här gäller att om räddningsinsatserna också innefattar statlig räddningstjänst ska länsstyrelserna komma överens om vilken länsstyrelse som ska ansvara för att räddningsinsatserna samordnas (4 kap. 33 § FSO).

Om en länsstyrelse övertagit ansvaret för en omfattande räddningsinsats ska länsstyrelsen, efter att ha hört kommunerna i länet och berörda myndigheter, upprätta de planer som länsstyrelsen behöver för att kunna utöva sitt ansvar (4 kap. 33 § FSO). Sådant övertagande har sedan LSO trädde ikraft bara skett vid två tillfällen: Västmanlands län 2014 och i Gävleborgs län 2018.

6.6.5 Efter insatsen

En räddningsinsats pågår till dess att räddningsledaren fattar beslut om att avsluta den. När en räddningsinsats är avslutad ska räddningsledaren underrätta ägare eller nyttjanderättshavare till den egendom som räddningsinsatsen har avsett om behov av bevakning, restvärdeskydd, sanering och återställning. Om det behövs övervakning på grund av risken för nya olyckor och den inte utförs får räddningsledare utföra bevakning på ägarens eller nyttjanderättsinnehavarens bekostnad (3 kap. 9 § LSO).

Kommunen ska se till att olyckan undersöks när räddningsinsatsen är avslutad. Detta ska göras för att i skälig omfattning klarlägga orsakerna till olyckan, olycksförloppet och hur insatsen genomförts (3 kap. 10 § LSO). Efter varje räddningsinsats upprättas händelse-rapporter. Händelserapporten innehåller bland annat uppgifter om olyckan och dess orsak samt insatsens utförande. Dessa händelse-rapporter ligger bland annat till grund för statistik som MSB tar fram. Utöver den händelserapportering som gjordes efter varje insats så gjorde räddningstjänsterna i riket en mer omfattande olycksundersökning i 810 fall under 2017.

6.6.6 Alarmering

Kommunerna och de statliga myndigheterna som ansvarar för räddningstjänst ska se till att det finns anordningar för alarmering av räddningsorganen (6 kap. 10 § LSO). Alarmering är ett brett begrepp. Det avser först allmänhetens möjligheter att larma räddningsorganen. Det innefattar också utlarmning av räddningsorganens resurser. Med anordningar för alarmering avses inte bara alarmeringscentraler utan också till exempel hjälptelefoner för omgående alarmering.

Det är vanligt att räddningsinsatser inleds efter att en hjälpsökande ringer SOS Alarm Sverige AB (SOS Alarm) på nödnumret 112. SOS Alarm utför en intervju med den hjälpsökande och larmar ut räddningstjänsten. Variationerna i larmhanteringen är dock stora beroende på organisation hos de kommunala räddningstjänsterna. Vissa räddningstjänster, särskilt i storstadsområdena, har räddnings- eller ledningscentraler som kan ta över delar av larmhanteringen. Det kan vara att larma ut resurser och dirigera dessa. Andra varianter är att personal från räddningstjänsten kopplas in på medlyssning och

själva larmar ut resurser eller bara kopplas in på medlyssning medan SOS Alarm i övrigt hanterar alarmeringen.

En annan vanlig larmväg är automatiska larm som kan vara kopplade till SOS Alarm eller direkt till räddningstjänsten.

7 Statlig räddningstjänst

De operativa räddningsinsatser som utredningen har till uppgift att utvärdera utförs av den kommunala räddningstjänsten. Vi kommer i detta kapitel att för helhetens skull ge en kort överblick av den statliga räddningstjänsten.

Även den statliga räddningstjänsten regleras av bestämmelser i LSO och FSO. Kort kan sägas att kommunerna ansvarar för all räddningstjänst förutom den som enligt bestämmelserna i LSO anges under statens skyldigheter. Staten ansvarar därmed för fjällräddningstjänst, flygräddningstjänst, efterforskning av försvunna personer i andra fall, miljöräddningstjänst till sjöss och räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning (4 kap.). MSB ska utöva tillsynen över frågor som rör samordningen mellan den statliga räddningstjänstens olika grenar (5 kap. 1 § FSO).

7.1 Fjällräddningstjänst

I fjällräddningstjänst ingår att efterforska och rädda den som har försvunnit under sådana omständigheter att det kan befaras att det föreligger fara för dennes liv eller allvarlig risk för dennes hälsa. I fjällräddningstjänsten ingår också att rädda den som befinner sig i ett fjällområde och som råkat ut för en olycka eller drabbats av en sjukdom och som snabbt behöver komma under vård eller få annan hjälp (4 kap. 1 § LSO).

Polismyndigheten ansvarar för fjällräddningstjänst (4 kap. 1 § FSO). Polismyndigheten ska upprätta ett program för fjällräddningstjänsten och detta ska bl.a. innehålla uppgifter om vilken förmåga myndigheten har och avser att skaffa sig för att göra räddningsinsatser.

Polismyndigheten utövar tillsyn av fjällräddningstjänsten (5 kap. 1 § FSO).

7.2 Flygräddningstjänst

Vid flyghaverier inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon ska Sjöfartsverket ansvara för räddningstjänsten. Detta gäller emellertid inte för vattendrag, kanaler, hamnar och andra insjöar än Väneren, Vättern och Mälaren. Sjöfartsverket ska också ansvara för de insatser mot skador som behövs, när ett luftfartyg är nödställt eller när fara hotar lufttrafiken. Sjöfartsverket ska också ansvara för efterforskning av luftfartyg som saknas (4 kap. 2 § LSO och 4 kap. 2 § FSO).

För flygräddningstjänsten ska det finnas en räddningscentral. Sjöfartsverket ska också upprätta ett program för flygräddningstjänsten. Programmet ska innehålla uppgifter om vilken förmåga verket har och avser att skaffa sig för att göra räddningsinsatser och uppgifter om samverkan med kommuner, landsting och statliga myndigheter och berörda organisationer (4 kap. 3 § FSO).

Ytterligare bestämmelser om flygräddningstjänst finns i luftfartsförordningen (2010:770).

Transportstyrelsen utövar tillsyn av flygräddningstjänsten (5 kap. 1 § FSO).

7.3 Sjöräddningstjänst

Inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon ska Sjöfartsverket ansvara för efterforskning och räddning av människor som är eller kan befaras vara i sjönöd och för sjuktransporter från fartyg. Detta gäller emellertid inte vattendrag, kanaler, hamnar och andra insjöar än Väneren, Vättern och Mälaren (4 kap. 3 § LSO och 4 kap. 8 § FSO).

Även för sjöräddningstjänsten ska det finnas en räddningscentral (4 kap. 9 § FSO). Sjöfartsverket ska upprätta ett program för sjöräddningstjänsten. Programmet ska innehålla vilken förmåga verket har och avser att skaffa sig för att göra räddningsinsatser, och uppgifter om samverkan med kommuner, landsting, statliga myndigheter och berörda organisationer.

Transportstyrelsen utövar tillsyn av sjöräddningstjänsten (5 kap. 1 § FSO).

7.4 Efterforskning av försvunna personer i andra fall

I andra fall än de som hör under fjällräddnings-, flygräddnings- och sjöräddningstjänstens områden så ska Polismyndigheten ansvara för efterforskning av personer som försvunnit under sådana omständigheter att det kan befaras att det föreligger fara för deras liv eller allvarlig risk för deras hälsa (4 kap. 4 § LSO och 4 kap 11 § FSO). Polismyndigheten ska upprätta ett program för efterforskningen. Även detta program ska innehålla uppgifter om vilken förmåga myndigheten har och avser att skaffa sig för att göra räddningsinsatser, och uppgifter om samverkan med kommuner, landsting, statliga myndigheter och berörda organisationer.

Polismyndigheten utövar tillsyn av denna verksamhet (5 kap. 1 § FSO).

7.5 Miljöräddning till sjöss

Kustbevakningen ansvarar för miljöräddning till sjöss. Kustbevakningen ska därmed ansvara för insatser som behövs när olja eller andra skadliga ämnen har kommit ut i vattnet eller det föreligger en överhängande fara för detta. Detta gäller inte vattendrag, kanaler, hamnar och andra insjöar än Väneren, Vättern och Mälaren (4 kap. 5 § LSO).

Kustbevakningen ansvar själva för tillsynen av denna verksamhet (5 kap. 1 § FSO).

7.6 Räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning

Länsstyrelserna ansvarar för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning, om utsläppen är av sådan omfattning att särskilda åtgärder krävs för att skydda allmänheten eller då överhängande fara för ett sådant utsläpp föreligger (4 kap. 6 § LSO och 4 kap. 15 § FSO).

MSB utövar tillsyn när de gäller planläggningen av denna verksamhet (5 kap. 1 § FSO).

8 Räddningstjänstens ledningssystem samt metod och taktik för att släcka skogsbränder

I detta kapitel behandlar vi ledningen av räddningstjänsten närmare. Kapitlet innehåller också en redogörelse för den metod och taktik som används vid bekämpning av skogsbränder.

8.1 Ledning av räddningstjänstverksamheten i Sverige

8.1.1 En ledningsmodell

Räddningstjänstorganisationerna bedriver sin verksamhet på olika sätt och det gör att ledningssystemen¹ ser olika ut i olika räddningstjänstorganisationer.

I svensk räddningstjänst har en ledningsmodell utvecklats. Denna har fått stort genomslag, bl.a. genom att den används vid utbildning av räddningstjänstpersonal och för att den publicerats i litteratur av Statens räddningsverk och senare av MSB².

Enligt modellen delas ledning för kommunal räddningstjänstverksamhet upp i de tre beslutsdomänerna systemledning, insatsledning och uppgiftsledning för olika nivåer i ledningssystemet. Syftet med

¹ Vi använder här begreppet ledningssystem i en vid bemärkelse som omfattar alla delar av en verksamhet för att åstadkomma ledning. I det ingår till exempel ledningsorganisation, definiering av befattningar, fördelning av befogenheter, grunder för ledarskap, principer för utförande av uppdraget och tekniskt stöd.

² Se Stefan Svensson, Erik Cedergårdh, Ola Mårtensson och Thomas Winnberg, Taktik, ledning, ledarskap, MSB, 2005; Erik Cedergårdh och Thomas Winnberg, Utformning av ledningsorganisation i Lars Fredholm och Anna-Lena Göransson (red.), Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället, Räddningsverket, 2006 samt Erik Cedergårdh och Olle Wennström, Grunder för ledning – Generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser, Räddningsverket, 1998.

modellen är att beskriva innehåll i ledning för ett fördelat beslutsfattande inom räddningstjänsten. En av flera utgångspunkter i modellen är att skapa nivåspecifik ledning, det vill säga möjligheten att bedriva ledning på flera nivåer med specifika ledningsuppgifter i olika tidsskalor.

Systemledning utövas för att leda räddningstjänstverksamheten på en övergripande nivå. Det innebär att definiera organisationens roll, sätta ramar för räddningsinsatser samt prioritera och fördela resurser till olika insatser medan beredskap upprätthålls för övrig riskbild. Systemledningen utövas kontinuerligt i tiden. Insatsledning utövas för att genomföra en räddningsinsats inom de ramar systemledningen satt upp. Vid flera samtidigt pågående räddningsinsatser finns det en beslutsdomän för insatsledning per insats.

Uppgiftsledning sker för att utföra uppgifter vid en räddningsinsats enligt direktiv från nivån insatsledning. Vid omfattande resursuppbyggnad behöver insatsorganisationen skalas upp och enligt modellen kan beslutsdomänen uppgiftsledning finnas i hur många nivåer som helst. Det kan t.ex. vara någon som leder genomförandet av en begränsad uppgift för en enskild räddningsstyrka samtidigt som en överordnad sektorchef ansvarar för att genomföra en större uppgift i en geografisk del av skadeområdet.

Vilka befattningar som har befogenhet att fatta beslut inom domänerna systemledning, insatsledning och uppgiftsledning varierar mellan olika räddningstjänstorganisationer och inom organisationerna vid olika tillfällen. Varje nivå är inte heller knuten till endast en befattning utan i stället kan flera befattningar ha befogenheter inom en nivå. Beslutsdomänerna uppgiftsledning och insatsledning utgör delmängder av systemledning och därmed räddningschefens ansvar med det yttersta syftet att räddningstjänståtgärder ska åstadkomma effekter.

Räddningschefen har det övergripande ansvaret för systemledningen men även andra kan agera inom den nivån. Till exempel kan en ledningscentral eller ett inre befäl ha mandat för tidiga resursdispositioner medan räddningschefen (eller en räddningschef i beredskap) behåller det yttersta ansvaret för att uppnå flera olika räddningsinsatserns målsättningar över tid, följa upp insatsernas resultat och vid behov justera avsikter och mål med insatserna samt att prioritera mellan dessa insatser.

Traditionellt brukar räddningsledarmandatet knytas till insatsledningsnivån och den ledningen som sker på skadeplats. Det förekommer numera att räddningsledaren befinner sig på distans, t.ex. i en ledningscentral³. Det senare är också normen vid statlig räddningstjänst⁴. Räddningstjänstverksamheten som helhet ingår också i ett större sammanhang där andra aktörer agerar. För att beskriva hela samhällets olika verksamheter som agerar vid en händelse kan man tala om ett system av olika system. Mellan de olika systemen finns det till skillnad från den enskilda räddningstjänstorganisationen inte någon hierarkisk struktur utan samordning och gemensam inriktning ska i stället ske genom samverkan. Vissa aktörer kan däremot ha ett ansvar för att verka för att samordning kommer till stånd, ett samordningsansvar⁵.

8.1.2 Behovet av ledning i räddningstjänstverksamheten

Ledningsbehovet varierar beroende på hur omfattande och komplicerad en räddningsinsats är. Vid en begränsad räddningsinsats kan det vara tillräckligt att endast ett befäl på skadeplats utövar ledningen för genomförandet av den enskilda räddningsinsatsen. Vid en större räddningsinsats behövs däremot fler befäl för insats- och uppgiftsledning på skadeplats.

Samtidigt finns behov av systemledning för att prioritera resurser, säkerställa resursförsörjning, följa upp räddningsinsatser och samverka med andra aktörer.

Under tiden en räddningsinsats genomförs behöver beredskap upprätthållas för fler, kanske mer prioriterade, händelser i närområdet. Till exempel kan det pågå en räddningsinsats vid en gräsbrand där det på kort sikt endast finns risk för egendomsskador, när det kommer ett larm om en brand i ett bostadshus där det finns risk för att människor skadas eller omkommer. Resurserna behöver då prioriteras mellan händelserna och även mot beredskap för ännu fler händelser.

³ MSB, Ansvar, samverkan, handling, s. 49.

⁴ Till exempel befinner sig Sjöfartsverkets räddningsledare i räddningscentralen Joint Rescue Coordination Centre (JRCC).

⁵ Lars Fredholm och Christian Uhr, Samverkan vid stora olyckor och kriser kräver ett utvecklat tänkande om ledning, i Nils-Olov Nilsson (red.), Samverkan – för säkerhets skull, MSB, 2011, s. 133–135.

Viss samverkan med andra aktörer som t.ex. polis och ambulans sker direkt på skadepplats. I samband med större eller mer komplicerade räddningsinsatser ökar behovet av samverkan med andra aktörer i hela samhället. För att identifiera behov av samverkan med andra aktörer finns också ett behov av att hela tiden värdera ytterligare samverkansbehov, även på övergripande nivåer.

Själva räddningsinsatsens genomförande och behov av resurser bör också kontinuerligt följas upp. Om en omfattande räddningsinsats behöver tillföras resurser kräver även det en ökad ledningskapacitet.

Ett ökat ledningsbehov på grund av en omfattande räddningsinsats kan bl.a. kräva en utbyggd ledningsorganisation med flera nivåer, funktioner och individer. Staber kan behövas på olika ledningsnivåer⁶. Komplexiteten i en räddningsinsats kan också göra att det finns ett stort behov av ledning. Till exempel kan en liten brand i en transformatorstation leda till omfattande samhällsstörningar och behov av hantering på flera samhällsnivåer under en lång tid.

8.2 Metod och taktik för att bekämpa skogsbränder⁷

Metoder och taktik för att bekämpa skogsbränder skiljer sig åt beroende på dels i vilket skede av branden som bekämpningen pågår (vid ett initialt skede då branden är liten eller vid ett senare skede om branden vuxit i storlek och intensitet etc.), dels vilka förhållanden som råder vid tillfället (väderförhållanden, bränsleförhållanden, topografi samt övriga förhållanden som påverkar brandsläckningen såsom vägnät, tillgängliga resurser etc.).

Tidig upptäckt och en snabb förstainsats spelar en central roll vid skogsbrandsbekämpning, detta för att undvika att branden växer i storlek, blir mera svårsläckt och resurskrävande. Den inledande insatsen syftar till att snabbt få vatten på branden och hålla nere branden medan eventuella förstärkningar anländer till brandplatsen. Ett viktigt verktyg vid snabba förstainsatser är helikoptrar eller flygplan och då särskilt i områden där vägtäckningen är sämre och köravstånden för räddningstjänsterna långa.

⁶ Svensson m.fl., Taktik, ledning, ledarskap, s. 216–221.

⁷ Rickard Hansen, skogsbrandsexpert, MSB.

Vid större skogsbränder ändras uppgiften för de flygande resurserna till att i stället utföra understödjande vattenfällningar för att fördröja brandens spridning i vissa områden. Vattenfällningarna görs för att ge markpersonalen tid att iordningsställa begränsningslinjer samt för att få ner brandintensiteten. Vattenfällningar gör det möjligt för markstyrkor att gå in i området och påbörja ett direkt angrepp mot branden för att skydda bebyggelse. Det möjliggör även punktinsatser i områden där riskerna är höga för markpersonalen. Vattenfällningar kan också utgöra en förstainsatsresurs i samband med att askoväder drar över det befintliga brandområdet.

Vattenfällningarna utförs i nära samarbete med markstyrkorna, där bl.a. markstyrkorna går på eldbandet så fort fällningen utförts för att utnyttja den dämpande effekten som fällningen har på brandintensiteten. Vidare ska en ständig kommunikation pågå mellan de flygande resurserna och markstyrkorna, bl.a. för att ge de flygande resurserna feedback vad gäller effekten av genomförd fällning men även för att leda in helikoptrar vid vattenfällning.

Den huvudsakliga brandbekämpningen sker på marken och det är här som branden till slut konstateras vara släckt. Vid mindre bränder eller bränder med låg brandintensitet bekämpas branden vanligtvis med ett s.k. direkt angrepp, där brandpersonalen går direkt på eldbandet. Vid bränder med hög brandintensitet eller spridningshastighet utförs begränsningslinjer på avstånd från eldbandet genom s.k. indirekt angrepp. Vid större skogsbränder kan räddningstjänsten komma att använda både direkt och indirekt angrepp. I de mera lågintensiva avsnitten används direkt angrepp och längs de högintensiva avsnitten indirekt angrepp.

När så är möjligt genomförs i första hand direkt angrepp då detta har störst chans att lyckas. Det indirekta angreppet innebär längre begränsningslinjer samt ökad tidsåtgång. Långa begränsningslinjer innebär ökat antal platser där branden riskerar att ta sig förbi begränsningslinjen samt att den ökade tidsåtgången innebär en risk för att mindre gynnsamma väderförhållanden och ökad brandintensitet kan komma att uppstå. Dessutom kommer en större mängd bränsle att återfinnas vid begränsningslinjerna som ännu inte brunnit och som med förvärrade brandförhållanden kommer att innebära en risk. Vid en alltför hög brandintensitet i ett område är dock ett direkt angrepp mot branden inte möjligt.

Vid användande utav det indirekta angreppet i länder med stor erfarenhet av skogsbrandsbekämpning, används frekvent skyddsavbränning vid begränsningslinjen. Skyddsavbränning innebär att terrängen närmast begränsningslinjen bränns av innan branden når fram till platsen. Syftet med skyddsavbränning är dels att bredda begränsningslinjen, dels att bli av med potentiella riskkällor i form av ännu ej utbrunnen vegetation. Användandet av skyddsavbränning innefattar ett visst risktagande då de innebär att ytterligare bränder tillförs brandområdet och branddynamiken kan komma att ändras i och med detta.

Ett eventuellt beslut om skyddsavbränning tas efter noggrant övervägande där för- och nackdelar vägs mot varandra samt att även sannolikheten för en lyckad bränning tas med i beaktande. I bl.a. USA genomförs skyddsavbränningar som regel av brandpersonal och på så vis finns kunskap, förståelse och erfarenhet vad gäller användning, begränsningar, risker, förberedelser etc. inom själva släckorganisationen. När väl skyddsavbränningar utförs i Sverige, utförs de som regel av externa experter.

Vid det direkta angreppet används med fördel vatten på grund av dess kylande effekt på flammorna. När det gäller användning av vatten vid det indirekta angreppet är det inte alls lika vanligt förekommande i länder med frekventa skogsbränder jämfört med t.ex. Sverige. I de fall där vatten appliceras i det finare bränslet framför branden – för att t.ex. hejda eller fördröja en annalkande brand – ses det som en temporär åtgärd som måste följas av exempelvis en konstruktion av en brandgata eller utförande av en skyddsavbränning intill den fuktiga terrängen för att betraktas som en fullgod begränsningslinje.

I takt med ökade temperaturer och torrare förhållanden kommer vattnets dämpande effekt på en annalkande brand samt en djupare belägen glödbrand att avta på grund av snabbare avdunstning och dålig förmåga att tränga ner i markskikten. En situation där vatten appliceras längs en begränsningslinje med exempelvis gödselspridare kan ha mycket bra effekt på en annalkande brand vid lägre temperaturer men med ökande temperaturer avtar effekten alltmer.

Vid lokalisering och släckning av glödbränder kan en ytlig applicering av vatten mycket väl fungera vid förhållanden som inte präglas av torka, men med torrare förhållanden måste markskiktet systematiskt genomsökas för hand, glödhärdar blottläggas och släckas av. Länder med högre temperaturer och torrare förhållanden än vad vi

normalt sett upplever i Sverige, förlitar sig i betydligt högre grad på den torra metoden (brandgator, skyddsavbränningar etc.) än på vatten vid bekämpningen av skogsbränder. Inte bara på grund av vattnets minskande effekt utan även för att det som regel inte finns några större mängder vatten tillgängligt vid släckningen.

9 En internationell utblick

Kapitlet innehåller en översiktlig redovisning av hur räddningstjänsten styrs och är organiserad i Danmark, Finland, Norge, Holland och England.

Kapitlet innehåller också en redogörelse för räddningstjänstens ledningssystem i USA.

Den teknik som används vid skogsbrandssläckning är till stora delar den samma i länder med liknande terrängförhållanden. I kapitlet redovisas kort vissa metoder som ännu inte fått samma genomslag i Sverige.

9.1 En internationell utblick¹

9.1.1 Danmark

Enligt den danska beredskapslagen är kommunen huvudman för det som i Sverige kallas kommunal räddningstjänst. De flesta av Danmarks 98 kommuners räddningstjänst är organiserade i en sorts kommunalförbund som benämns ”fælleskommunalt redningsberedskab/§ 60-selskab” (kommunestyrelseslovens § 60). För närvarande finns 19 sådana ”förbund”, samt 5 kommuner som driver räddningstjänsten själv. De som utgör myndighetsfunktionen är anställda i kommunen eller i det ”fælleskommunale redningsberedskab”, t.ex. brandchef och indsatsledar [räddningsledare]). I flera kommuner utförs den skadeavhjälpande verksamheten av privata entreprenörer som t.ex. Falck. Statens räddningsberedskap i form av expert- och förstärkningsresurser ansvarar den statliga Beredskabsstyrelsen för.

Den kommunala räddningstjänsten ska förebygga, begränsa och avhjälpa skador på personer, egendom och miljö vid olyckor och

¹ Per Widlundh, Räddningstjänstutredningen, s. 367 ff.

katastrofer som t.ex. terror- och krigshandlingar. De ska kunna genomföra en ”forsvarlig” insats i förhållande till lokal riskbild avseende förebyggande, begränsande och skadeavhjälpanande åtgärder. Närmare regler för uppgifter, organisation, dimensionering och personal finns beskrivet i beredskapslagen och olika ”bekendtgörelser” som t.ex. ”Bekendtgörelse om riskbaserad kommunal räddningstjänst” och ”Bekendtgörelse om personal i räddningstjänsten”. Beredskabsstyrelsen utövar tillsyn mot kommunen/förbunden.

Beredskabsstyrelsen står även för rådgivning och stöd i form av utveckling, vägledning, utbildning osv. på ett sätt som motsvarar MSB:s nuvarande uppgift i Sverige. Beredskabsstyrelsen ska uttala sig om räddningstjänstens planering.

Vad avser ledning talar man i Danmark om koordinerande ledning och teknisk ledning av insatser. Det är polismyndigheten som står för den koordinerande ledningen dvs. ”faciliterar” ledningsprocessen oavsett om det är på taktisk nivå på skadeplats eller operativ/strategisk nivå i samverkansstab. Den tekniska ledningen av räddningsinsatsen står insatsledaren (Indsatsleder Brand) för. Övriga sektors arbete leds av Indsatsleder Politi och Indsatsleder Sundhed m.fl. I ”Retningslinjer for indsatsleder” finns nationella riktlinjer för hur ledning av räddningsinsatser ska genomföras.

Ur ett operativt perspektiv finns en fast struktur eller ett paraply där samverkan sker med andra offentliga/privata aktörer. Vid händelser som kräver en tvärsektorieell samverkan upprättas lokal beredskapsstab (LBS) som är en stabsstruktur som leds av polisen (i rollen som koordinerande ledare). Till LBS inkallas alla relevanta aktörer (en del är fasta medlemmar, andra är ad hoc-medlemmar) till en fast stab på polishuset. Alla medlemmar kan anmodas att bli inkallad till LBS och strukturen ger fasta ramar.

9.1.2 Norge

Räddningstjänsten är en kommunal angelägenhet i Norges 426 kommuner. Räddningstjänsten bedrivs i cirka 300 brannvesen, motsvarande kommunala räddningstjänster. Justitie- och beredskapsdepartementet (JD) har en särskild samordningsroll som ska tillförsäkra en koordinerad och enhetlig nationell beredskap.

På nationell nivå leds arbetet av Direktoratet för samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) som är en enhet under JD. DSB ansvarar för samhällets säkerhet som innebär nationell, regional och lokal säkerhet och beredskap, industrisäkerhet, farliga ämnen samt produkt och brukarsäkerhet. DSB ska ha en överblick över samhällets risker och sårbarhet samt vara pådrivande i arbetet med att förebygga olyckor, kriser och oönskade händelser samt sörja för en god beredskap och en effektiv olycks- och krishantering. DSB utövar tillsyn över de kommunala räddningstjänsterna. På regional nivå verkar fylkesmannen (motsvarande landshövdingen) och har bl.a. uppgiften att koordinera och samordna arbetet vid en krissituation. JD och DSB utövar tillsyn och ger stöd till räddningstjänsten. Den skadeavhjälpande verksamheten kan utföras av privata entreprenör och sådana exempel finns.

Räddningstjänsterna ska genomföra informations- och motivationsinsatser, brandtillsyn, olycksförebyggande uppgifter vid användande och transport av farliga ämnen, vara insatsstyrka vid brand och andra olyckor som är beskrivna i kommunens riskanalys, kunna göra insats till havs samt ansvara för sotning. Brann- og eksplosjonsvernloven är motsvarigheten till lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO), och dessutom finns regelverk för både den förebyggande och skadeavhjälpande verksamheten.

I bestämmelser finns reglerat vilken beredskapsform och ledningsform (brandchef) kommunen ska ha utifrån kommunens storlek.

För ledning av själva räddningsinsatsen finns en nationell modell ”Veileder om enhetlig ledelsessystem (ELS)”. I denna beskrivs hur insatsen byggs upp, organisation, vilken nomenklatur som gäller m.m. Polisen ansvarar för den övergripande ledningen vid olyckor, och därmed för hur samverkan mellan olika myndigheter ska genomföras. Samverkan är välorganiserad i Norge med både offentliga och frivilliga aktörer. Sådana exempel är Sivilforsvaret, Kystverket, FORF – Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum, RS – Redningsselskapet och – Norsk Oljevernforening For Operatørselskap, NOFO.

Det pågår ett utredningsarbete i Norge om en regionalisering av räddningstjänsten som bygger på de 18 fylkena (länen/landstingen).

9.1.3 Finland

Den styrande lagstiftningen för räddningstjänst och förebyggande verksamhet är räddningsslagen. På nationell nivå finns avdelningen för räddningstjänst på inrikesministeriet. De har det övergripande ansvaret för täckning och kvalitet på räddningstjänsten. På regional nivå finns sex regionalförvaltningsverk, motsvarande länsstyrelser som har överblick på denna nivå. På lokal nivå så ansvarar kommunerna för räddningsväsendet i f.n. 22 räddningsområden genom s.k. räddningsverk, motsvarande kommunalförbund. Räddningsområdets kommuner ska ha ett avtal om ordnande av räddningsväsendet. Staten har bestämt dessa regioner och kan också ändra indelningen.

Inrikesministeriet ska leda, styra och utöva tillsyn över räddningsväsendet samt tillgången till och nivån på dess tjänster. Inrikesministeriet ska svara för räddningsväsendets förberedelser och organisering i hela landet, samordna de olika ministeriernas och ansvarsområdenas verksamhet inom räddningsväsendet och dess utveckling samt sköta andra uppgifter. Regionförvaltningsverket ska övervaka räddningsväsendet samt tillgången till och nivån på räddningsväsendets tjänster inom sitt verksamhetsområde och om resurser och förmåga är adekvat.

Räddningstjänsten är ansvarig för råd, utbildningar och anvisningar inom sitt område som syftar till att förebygga, förbereda och agera vid bränder och andra olyckor. De ska också stödja kommunerna i planering av åtgärder vid kriser och olyckor. Räddningsbefälet från regionen där olyckan inträffat leder räddningsinsatsen och det är räddningsregionen som har det övergripande och koordinerande ansvaret när flera myndigheter eller andra aktörer är inblandade. Normalt leds insatsen från skadeplatsen men i vissa regioner finns bemannade räddnings- eller ledningscentraler. Inrikesministeriets räddningsmyndighet har rätt att ge order om räddningsverksamheten och att bestämma något annat om räddningsledaren och dennes område.

Det regleras i räddningsslagen:

Om myndigheter från flera ansvarsområden deltar i räddningsverksamheten, är räddningsledaren allmän ledare. Den allmänna ledaren ansvarar för uppdateringen av lägesbilden och för samordningen av verksamheten. Enheterna från olika ansvarsområden handlar under egen ledning så att deras åtgärder bildar en helhet som främjar en effektiv bekämpning av följderna av olyckan eller situationen. Den allmänna ledaren kan

till sin hjälp bilda en ledningsgrupp bestående av företrädare för myndigheter, inrättningar och frivilliga enheter som deltar i verksamheten. Ledaren kan också tillkalla experter.

Alla räddningsregionerna är skyldiga att hjälpa varandra och ska göra planer för sådant samarbete. Statliga och kommunala myndigheter och bolag har skyldighet att medverka vid räddningsinsatser och ska planlägga för sådan medverkan. Enskilda personer har skyldighet att medverka på räddningsbefälets anmodan. Frivilliga och frivilliga organisationer ska uppmuntras att delta i olika förebyggande, utbildande och skadeavhjälpande aktiviteter.

För närvarande pågår stora reformer i Finland, inklusive en regionalreform. Detta är det största reformpaketet någonsin i Finland. Målet är att överföra hälso- och sjukvården och andra kommunala angelägenheter från kommunerna till 18 landskap den 1 januari 2020. Även ansvaret för räddningstjänsten ska föras över till nya regioner. Regeringens förslag från augusti 2016 innebär att räddningstjänsten och akutsjukvården ska organiseras i 18 landskap.

9.1.4 England

Det finns för närvarande 45 räddningstjänstorganisationer, Fire and Rescue Service (FRS), i England. Dessa organisationer omfattar flera kommuner och kan liknas vid kommunalförbund med ett lokalt ansvar. Storleken varierar från 500 000 invånare till 10 miljoner, med en sorts medelvärde på 1,5–2 miljoner invånare. Verksamheten regleras i Fire and Rescue Services Act 2004, Regulatory Reform (Fire Safety) Order 2005 och Civil Contingencies Act 2004. Räddningstjänsten har sedan 1970-talet bedrivits i regioner. Dessa leds och styrs av kommunerna och verksamheten genomförs i nära samarbete med respektive kommun. Erfarenheten är att betydligt högre kvalitet och samordning har åstadkommit.

Det finns olika styrformer men alla bygger på att varje kommun utser lokala politiker till ett gemensamt forum.

Inrikesministeriet (Home Office) är ansvarigt för samordning av statens uppgifter. Inrikesministern ska fastställa ett nationellt ramverk för FRS med bl.a. prioriteringar och mål för de regionala myndigheterna (styrelserna) och ge råd och vägledning till dessa. En särskild ”Chief Fire and Rescue Adviser (CFRA)” är anställd av ministeriet

för denna samordning och för strategisk rådgivning till politiker, tjänstemän och FRS om struktur, organisation och verksamhet.

Räddningstjänsten genomför insatser vid alla typer av olyckor, utför brandskyddsinspektioner, kommunsäkerhetsarbete (inkl. skolutbildningar, hembesök, utbildning) och allmänt resiliensarbete.

I Storbritannien tillämpas ett nationellt ledningssystem, Incident Command System (ICS) som alla FRS förhåller sig till. Vid större insatser och där flera aktörer måste samverka används ett vedertaget system som heter Gold-Silver-Bronze. Systemet innebär att alla deltagande organisationer har en egen ledningsorganisation som utgår från den egna myndighetens uppdrag. På vissa nivåer kallas myndighetens roll för Gold Commander, Silver Commander eller Bronze Commander med tillägget Fire, Police etc. vilket innebär att ”rätt” funktioner kan samverka vid gemensamma och större insatser. Polisen har den samordnande rollen vid gemensamma insatser.

Nyligen antagna lagändringar gör det obligatoriskt för FRS att samverka med andra myndigheter, i huvudsak polis och sjukvård. Denna lag gör det även möjligt för polismyndigheten att vara ansvarig för FRS-verksamheten och några få FRS utnyttjar denna möjlighet.

Några skillnader i förhållande till Sverige

- Utöver klarläggande av skyldigheter och ansvar så innehåller Fire and Rescue Services Act också en föreskrift om Fire and Rescue National Framework. Detta ramverk tas fram av Home Office och klarlägger regeringens förväntningar och krav på räddningstjänsten. Inrikesministern ska följa upp dokumentet och rapporterar vartannat år om hur dokumentet åtföljs. För närvarande så genomförs en genomgripande revidering av ramverket för att ta hänsyn till de förändringar som kommer att ske i FRS till följd av the Fire Reform Programme. Kommande ramverk föreslås innehålla uppdraget att
 - identifiera och bedöma alla risker för brand och olyckor i sitt område,
 - genomföra relevanta förebyggande och skyddande aktiviteter samt genomföra insatser vid bränder och olyckor,
 - samverka med andra myndigheter och lokala och nationella partners för att öka den inre och yttre effektiviteten i serviceuppdraget,

- vara ansvariga inför kommunerna för den levererade servicen, samt
 - rekrytera och utveckla personal som är kunnig, flexibel, jämställd och mångfaldig.
- En särskild ”Chief Fire and Rescue Adviser (CFRA)” är anställd av ministeriet för samordning och för strategisk rådgivning till politiker, tjänstemän och FRS om struktur, organisation och verksamhet. Inrikesministeriet kan besluta om särskilda utredningar och arbetet innehåller bl.a. att utarbeta operativa riktlinjer, samordna och tillföra nationella resurser vid stora nödlägen, ansvara för brandskyddet i de kungliga egendomarna, rådge inrikesministern om åtgärder i samband med överklagande i brandskyddsärenden samt bidra med en professionell syn i frågor som rör räddningstjänst och förebyggande åtgärder.
 - National Fire Chiefs Council (NFCC) bildades 2017 för att möjliggöra utvecklingen och genomförandet av the Fire Reform Programme. NFCC kommer att driva förbättringar och stödja ett starkt ledarskap i räddningstjänsten. Man avser dessutom att förbättra samverkan på nationell nivå och mellan räddningstjänsterna, minska dubbling av resurser och öka den inre effektiviteten, stödja den lokala serviceleveransen samt åstadkomma ett ökat inflytande för FRA och räddningstjänsterna. NFCC drivs av den nationella brandchefsorganisationen CFOA (Chief Fire Officers Association) som också administrerar och finansierar rollen som ordförande i NFCC. Ordföranden deltar i det gemensamma Fire Reform Board (se nedan). CFOA kan jämföras med Föreningen Sveriges Brandbefäl medan NFCC inte har någon motsvarighet i Sverige.
 - Fire Reform Board har bildats för att garantera att både det politiska och professionella ledarskapet i räddningstjänsten medverkar i utformningen av regeringens reformprogram (Fire Reform Programme). I denna styrgrupp finns politiker från LGA, representanter från Home Office och från NFCC för att tillsammans och strategiskt utforma reformprogrammet. Uppgiften för styrgruppen är att skapa översikt av vilka åtgärder som genomförs av respektive aktör för att stödja reformprogrammet, initiera aktivi-

teter för specifika delar i programmet, rapportera framåtskridandet till ledningen för respektive aktör samt engagera andra i relevanta delar av programmet för att garantera sakkunskap.

Räddningstjänsten i England har sedan 1970-talet bedrivits i regioner. Dessa leds/styrs av respektive kommuner och verksamheten genomförs i nära samarbete med respektive kommun. Man har arbetat med att utveckla räddningstjänstens arbete och därmed brandmännens och brandbefälens uppgifter sedan 1990-talet. Flera av de utmaningar vi i dag ser i Sverige har man redan hanterat i England. Erfarenheten är att betydligt högre kvalitet och samordning har åstadkommit.

9.1.5 Nederländerna

Räddningstjänsten är sedan 2010 organiserad tillsammans med ambulanssjukvården och krisledningsfunktionen i 25 regionala s.k. säkerhetsregioner. Dessa är reglerade i Säkerhetsregionlagen (Wet veiligheidsregio's) och organiserade i samma områden som polisen. Huvudman för säkerhetsregionen är en regional styrelse där borgmästaren (en kombination av kommunstyrelsens ordförande och kommundirektören) i varje kommun ingår. Kommunen är dock fortfarande ytterst ansvarig och borgmästaren äger rätt att fatta beslut om åtgärder i samband med olyckor, katastrofer och kriser. För att åstadkomma en effektiv koordinering av de ingående kommunernas planering finns en särskild funktion inrättad. Det operativa genomförandet av insatser är överfört till säkerhetsregionen. I säkerhetsregionen ingår räddningstjänsten, ambulanssjukvården, krishanteringen och en ledningscentral. Räddningstjänsten är organiserad som egen enhet med en brandchef (Commander) för alla kommunerna. Man arbetar med förebyggande uppgifter, planering och utbildning inför insatser. I ledningscentralen hanteras alla akuta händelser i ett gemensamt system för räddningstjänst, ambulans och polis. För de högsta chefsnivåerna sker årligt intag på en nationell utbildning för de som har en akademisk grundutbildning.

Staten styr med kvalitetskrav och regler för hur samarbetet och samverkan med bl.a. polis och försvarsmakten ska ske. Staten kan ta över ledningen vid en extraordinär händelse genom ett nationellt

kriscenter (NCC). För att stödja finns ett nationellt institut för säkerhet (IFV) som bl.a. utbildar befäl, utformar kvalitets- och examinationskrav för räddningspersonal och godkänner utbildningsanordnare inom området. Vidare så finns det en Säkerhetsmyndighet med ordförandena (en av borgmästarna) för de 25 regionerna, och under detta ett rådgivande organ med cheferna för regionerna. Justitie- och säkerhetsdepartementet utvärderar genom en egen tillsynsfunktion hur regionerna uppfyller standards, de utreder olyckor och insatser samt tillsynar utbildningarna och tjänstgöringsform och utbildning för personalen.

I varje säkerhetsregion ska det finnas en gemensam larm-, räddnings- och ledningscentral för de ingående myndigheterna. Den borgmästare som är ordförande i säkerhetsregionens myndighetsstyrelse har det övergripande ledningsansvaret i denna central vid en händelse. I centralen leder varje myndighet sin egen dagliga verksamhet men i en krissituation övertar ordföranden det övergripande ansvaret.

Regionerna har möjlighet att begära assistans från såväl närliggande regioner som från staten. Polisen och försvarsmakten är särskilt förbundna att samverka. Andra myndigheter som åklagarmyndigheten, vattenmyndigheten, privata och ideella organisationer som sjukhus, Netherlands Sea Rescue Institution samt the Royal Dutch Water Life Saving Association ingår också i den organiserade samverkan.

9.1.6 Sammanfattande kommentar

I samtliga länder utom Finland bedrivs räddningstjänsten som en kommunal angelägenhet och i alla länder utom Norge bedrivs den i en regional struktur som liknar den svenska modellen med kommunalförbund.

Kommunen, regionen eller förbundet är normalt arbetsgivare för räddningspersonalen, ledningen och myndighetsutövningen. I Danmark och Norge kan själva räddningsstyrkan vara anställd i annan form. Vad avser ledning av räddningsinsatser så ser ansvarsfördelningen lite olika ut; i Danmark, Norge och England har polisen det övergripande ansvaret, i Holland är det borgmästaren i drabbad kommun eller i förekommande fall regionen som har det övergripande ansvaret och i Finland är det räddningstjänsten som har detta

ansvar. I samtliga länder finns ett nationellt ledningssystem som anger hur räddningsinsatser ska organiseras.

9.2 Ledningssystem vid skogsbrandsbekämpning i USA²

I USA används sedan 1980-talet Incident Command System vid skogsbrandsbekämpning (ICS). Systemet infördes efter en svår skogsbrandsäsong i södra Kalifornien 1970 där samordningen mellan berörda myndigheter var högst bristfällig. Missförstånd uppstod vid den aktuella branden på grund av olikheter i terminologi, organisation, rutiner etc. Man påbörjade då arbetet med att ta fram ett ledningssystem, som skulle öka berörda myndigheters kapacitet och koordineringen vid skogsbränder där flera myndigheter var inblandade. U.S. Forest Service tillsammans med berörda myndigheter i södra Kalifornien tog täten i detta arbete och under 1970-talet började systemet att användas i Kalifornien för att från 1980-talet och framåt användas i hela nationen.

ICS är ett system som kännetecknas av bl.a. flexibilitet med en uppskalning respektive nedskalning beroende på förändringar i behov och komplexitet. Systemet kännetecknas även av en gemensam terminologi och en modulbaserad organisation. Nivån på tilldelat Incident Management Team (IMT) beror på skogsbrandens komplexitet och på hur pass krävande en inträffad skogsbrand är. Fem olika nivåer på IMT återfinns där Type 5 är den enklaste och mest basala nivån. Type 5 används vanligtvis vid en förstainsats med ett fåtal personer och resurser insatta där tidslängden bedöms vara kort. Type 1 utgör den mest krävande och komplexa typen där samtliga funktioner i systemet är bemannade. Type 1 används vanligtvis då flera myndigheter och nationella resurser samt ett stort antal personal är insatta vid branden. Type 4 IMT till Type 1 IMT utgörs av i förväg sammansatta, graderade och samövade team, där utbildningsnivån och erfarenheten ökar med ökad komplexitet.

Vid en uppkommen skogsbrand återfinns under det inledande skedet en lokal Type 5 IMT. Denna kan – efter aktivering – ersättas av t.ex. en Type 4 eller 3 IMT om den första insatsen skulle misslyckas och branden växa sig stor och komplexiteten öka. I samband

² Rickard Hansen, skogsbrandsexpert, MSB.

med denna uppskalning av ledningssystemet genomförs även en uppbyggnad av resurser, där t.ex. förstärkande brandstyrkor från andra delar av delstaten eller angränsande delstater aktiveras, helibase byggs upp etc.

Följande fem funktionsområden återfinns i ICS:

- *Command* – Övergripande ansvar för insatsen. Arbetar fram strategi och taktik för insatsen. I funktionsområdet återfinns IC (Incident Commander), informationsbefäl, samverkansbefäl samt säkerhetsansvarig.
- *Operations* – Ansvarar för förverkligandet av strategin. Leder det taktiska arbetet.
- *Planning* – Samlar in och analyserar nödvändig information för planeringen av insatsen. Genomför omfallsplanering.
- *Logistics* – Logistik.
- *Finance* – Ekonomi.

Aktiveringen utav IMT sker från National Interagency Coordination Center (NICC) som återfinns vid National Interagency Fire Center i Boise, Idaho. NICC ansvarar även för andra nationella nyckelresurser såsom brandbekämpningsplan och styrkor med elitbrandmän

9.3 Metod och taktik vid skogsbrandssläckning³

I flertalet länder som årligen drabbas av större skogsbränder används det s.k. Helitack konceptet (i Kanada går det under benämningen Rapattack), vilket avsevärt höjer nyttan med de flygande resurserna. Konceptet innebär – förutom den vattenbombande kapaciteten hos helikoptern – en snabb första-insats med särskilt utbildad brandpersonal som flygs ut till brandplatsen i helikoptern. Som regel sätts vattenbombningen igång så fort brandpersonalen landsatts och brandtunnan krokats på.

Den specialutbildade brandstyrkan har som uppgift att dels påbörja brandsläckningen från marken, dels förbereda för anländande markstyrkor. Den flygande resursens slagkraftighet ökar avsevärt

³ Rickard Hansen, skogsbrandsexpert, MSB.

med detta koncept. Konceptet används i länder såsom USA, Kanada, Sydafrika, Australien samt södra Europa. Motsvarande resurs återfinns inte i Sverige i nuläget.

Skulle en förstainsats misslyckas och branden växa i storlek och styrka återfinns beslutstöd i erfarna länder i form av t.ex. en *pre-attack fire plan*, där bl.a. förslag på potentiella begränsningslinjer som bedömts i förväg ingår. Detta tjänar som värdefullt underlag vid utformningen av den fortsatta insatsen. Det är tveksamt om något liknande förekommer bland svensk räddningstjänst i någon större omfattning.

I länder med större och frekventa skogsbränder återfinns bl.a. en funktion benämnd Air Attack Supervisor (Australien) eller Air Tactical Group Supervisor (USA). Funktionen utgörs som regel av en särskilt utbildad person från skogsbrandsstyrkorna. Funktionen ligger konstant över branden – i en helikopter eller flygplan som inte genomför vattenfällningar – för att följa brandens utveckling och ge direktiv till inkommande helikoptrar och flygplan om var fällningarna ska genomföras, om tillfällig kraftsamling ska genomföras på särskild plats, koordinering med markstyrkorna etc. Med hjälp utav detta koncept utnyttjas de flygande resurserna på ett mer optimalt sätt, vilket är önskvärt bl.a. med tanke på att de flygande resurserna utgör den mest kostsamma komponenten vid skogsbrandsläckning. En tydlig utvecklingspotential inom detta område finns i Sverige.

10 Andra utredningar och utvärderingar

Samhället har strävat efter att skapa en effektiv räddningstjänst. Som framgår i avsnitt 6.1 har de olika bestämmelserna om skydd mot brand avlöst varandra. Sedan 2004 gäller LSO. I detta kapitel redovisar vi olika åtgärder som regeringen i nutid vidtagit i syfte att skapa en så effektiv räddningstjänst som möjligt.

En tidigare utredning haft i uppdrag att beskriva och utvärdera de operativa insatserna vid 2014 års skogsbrand i Västmanland, *Skogsbrandutredningen*. Kapitlet innehåller en kort redogörelse för de iakttagelser som den då tillsatta utredningen gjorde och som redovisades i utredningens slutrapport. Likaså redogör vi för MSB:s redovisning av ett till Skogsbrandutredningen efterföljande regeringsuppdrag, att skapa förutsättningar för en stärkt krisberedskap. Utgångspunkten även för detta uppdrag var erfarenheter från hanteringen av skogsbranden 2014. MSB redovisade uppdraget i rapporten *Ansvar, samverkan, handling – Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheter från skogsbranden i Västmanland 2014*.

I februari 2017 tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att se över kommunernas brandförebyggande verksamhet och räddningstjänst. I uppdraget ingick att analysera och föreslå hur dessa verksamheter ska kunna bedrivas på ett mer likvärdigt, effektivt och säkert sätt. I juni 2018 lämnade 2017 års räddningstjänstutredning över sitt betänkande *En effektivare kommunal räddningstjänst* (SOU 2018:54). I vårt uppdrag ingår att beakta den nämnda utredningens förslag. I detta kapitel lämnas en kort redogörelse för Räddningstjänstutredningens förslag. En sammanfattning av förslagen finns även i *bilaga 1*.

Kapitlet innehåller också en redogörelse för de övriga uppdrag som regeringen lämnat till olika myndigheter med anledning av sommarens skogsbränder.

10.1 Skogsbrandutredningen (2014 års skogsbrand)

Regeringen beslutade den 14 augusti 2014 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att beskriva och utvärdera den operativa insatsen och övrigt arbete som utförts av de berörda aktörerna i samband med skogsbranden i Västmanlands län sommaren 2014. I det ursprungliga uppdraget ingick att identifiera möjliga förbättringsåtgärder och lämna förslag på nödvändiga författningsändringar. Genom ett tilläggsdirektiv i februari 2015 begränsades utredningens uppdrag till att bara avse beskrivning och utvärdering av den operativa händelsen och övrigt arbete i samband med skogsbranden.

10.1.1 Beskrivning av branden

Branden startade den 31 juli 2014 på ett kalhygge i Surahammars kommun, nära gränsen till Sala kommun. När larmet togs emot av SOS Alarm vid ettiden på dagen uppgavs det område som brann vara cirka 30×30 meter stort. Räddningstjänstens ankomst till brandplatsen blev försenad med cirka 40 minuter. Branden hade då spridit sig till ett område på cirka 400×600 meter och snart var även Sala kommun drabbad.

Räddningstjänsten genomförde olika insatser men lyckades inte omringa branden. Branden spred sig ytterligare. På kvällen samma dag brann ett område på omkring 150 hektar. Under de kommande dagarna spred sig branden ytterligare och den 4 augusti brann omkring 14 000 hektar mark. Länsstyrelsen i Västmanlands län beslutade den 5 augusti att man skulle ta över ansvaret för räddningstjänsterna i Sala kommun, Mälardalens Brand- och räddningsförbund (Surahammar) och Södra Dalarnas räddningstjänstförbund (Fagersta och Norberg). Samtidigt utsågs en ny räddningsledare med ansvar för hela insatsen. Den 11 augusti bedömdes branden vara under kontroll. Först i mars 2015 bedömdes branden vara helt släckt.

Branden ledde till stora materiella förluster och drabbade ett stort antal skogsägare. Branden föranledde också att ett stort antal personer behövde evakueras och hot om evakuering av betydligt fler. Vidare medförde branden att ett stort antal djur behövde evakueras.

10.1.2 Utredningens observationer

Utredningen gjorde följande observationer när det gällde effektiviteten i de operativa räddningsinsatserna.

När räddningstjänsterna larmades ut gjordes inte någon riskbedömning. Någon riskbedömning gjordes inte heller under brandens inledande skede. Under brandens inledande dygn fanns även svårigheter med att sammanställa och kommunicera en samlad lägesbild.

Vidare var erfarenheterna av och kunskaperna hos räddningstjänsterna om skogsbrandindex, skogsbränders beteende och släckningen av skogsbränder begränsad, detta ledde till att man inte lyckades omringa branden.

Eftersom man inte heller lyckades få fram en gemensam lägesbild och lägesuppfattning blev det i princip omöjligt för räddningstjänsterna att genomföra släckningsinsatser på ett rationellt och effektivt sätt.

Den mest direkta konsekvensen av räddningstjänsternas begränsade erfarenhet av större skogsbränder var att det dröjde innan räddningsledarna, som dessutom ofta växlade över tid, insåg att den normala ledningsmodellen inte fungerade. Först när branden var inne på sitt tredje dygn (den 2 augusti) ansåg man att behovet av strategisk överblick och samverkan med andra var så stort att de berörda räddningstjänsterna gick ihop i en gemensam yttre ledningsstab. Det dröjde ytterligare innan de berörda räddningscheferna samlades och kom överens om att be länsstyrelsen att ta över ansvaret för räddningsarbetet. Ett sådant beslut togs den 5 augusti. Samma dag, och i några fall dagen innan, aktiverade berörda aktörer sina krisledningsorganisationer.

Utredningen ansåg att den uppkomna situationen till stor del berodde på att räddningstjänsterna brast i fråga om förberedande åtgärder i form av bl.a. risk- och sårbarhetsanalyser, utbildning, planering och övning.

10.2 MSB:s rapport *Ansvar, samverkan, handling*

Regeringen gav den 5 februari 2015 MSB i uppdrag att utifrån erfarenheterna från hanteringen av skogsbranden i Västmanlands län 2014 skapa förutsättningar för en stärkt krisberedskap. MSB slutredovisade nämnda uppdrag i rapporten *Ansvar, samverkan, handling*

– *Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014*. MSB fick samtidigt i uppdrag att även sammanställa övriga aktörers rapporter och utvärderingar av det aktuella släckningsarbetet.

10.2.1 Deltagande aktörers rapporter och utvärderingar

MSB: rapport innehåller en sammanfattning av deltagande aktörers rapporter och utvärderingar samt av de slutsatser som aktörerna drar av sina erfarenheter. MSB har också analyserat de aktuella aktörernas slutsatser.

MSB konstaterade här att vissa tydliga behov är ofta återkommande i de olika rapporterna och utvärderingarna: Stärkt förmåga att samverka, leda och kommunicera, utveckla och använda sig av metoder och verktyg, förtydliga roller, ansvar och regler, öka aktörernas kompetens och kunskap och att effektivisera användandet av resurser.

10.2.2 MSB:s förslag till regeringen

I slutrapporten föreslog MSB att regeringen skulle vidta åtta åtgärder för att nå en stärkt krisberedskap. Bland dessa förslag kan följande nämnas.

När det gällde principer för samhällets krisberedskap föreslog MSB att regeringen skulle ange att de grundläggande principerna för samhällets krisberedskap ska vara ansvarsprincipen, samverkansprincipen och handlingsprincipen. Principerna ska vara vägledande för hur samhällets aktörer ska förebygga och hantera olyckor, kriser och andra samhällsstörningar.

MSB föreslog också när det gäller länsstyrelsernas geografiska områdesansvar att regeringen ska ge en länsstyrelse i uppdrag att, tillsammans med övriga länsstyrelser och med stöd av MSB, harmonisera länsstyrelsernas arbetsformer vid kriser i syfte att uppnå och upprätthålla en tillfredsställande nivå på krishanteringsförmågan på den regionala nivån och för att underlätta samverkan mellan länsstyrelser samt mellan länsstyrelser och andra myndigheter.

I slutredovisningen föreslog MSB också att regeringen skulle förtydliga MSB:s mandat att prioritera vissa resurser. MSB ansåg att regeringen borde ge MSB ett tydligare mandat när det gällde att

effektivt använda förstärkningsresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser. I detta syfte borde MSB på nationell nivå få prioritera de förstärkningsresurser som ställs till förfogande av andra myndigheter eller länder.

MSB föreslog också att regeringen skulle tillsätta en utredning för att pröva frågor om styrning, organisationsformer och huvudmannaskap inom området skydd mot olyckor, med inriktning mot kommunal räddningstjänst.

Vidare föreslog MSB att regeringen skyndsamt och i särskild ordning skulle låta utreda vilken reglering som behövs för ledning av räddningsinsatser, och då särskilt vid mer omfattande räddningsinsatser.

10.2.3 Vad MSB bör arbeta vidare med

I ljuset av erfarenheter från skogsbranden ansåg MSB att det var av särskild vikt att arbeta vidare med bl.a. följande åtgärder.

- Vidareutveckla gemensamma grunder för samverkan och ledning, med inriktning mot ett sammanhållet nationellt samverkans- och ledningssystem.
- Vidareutveckla olika nationella förstärkningsresurser inom områden som stöd till samverkan och ledning, räddningsledning, geostöd och Rakelstöd.
- Vidareutveckla övningsverksamheten inom områden med identifierade förmågebrister.
- Vidareutveckla övrigt stöd inom området skydd mot olyckor, inklusive MSB:s utbildningsverksamhet.

10.3 Räddningstjänstutredningens förslag

En sammanfattning av Räddningstjänstutredningens förslag finns som nämnts ovan i bilaga 1. Bland förslagen kan följande särskilt nämnas:

- Kommunernas handlingsplaner ska bli mer likformiga och konkreta.
- Kommunerna ska ha tillgång till en ständigt bemannad funktion för effektivare övergripande räddningsledning i hela landet vid omfattande bränder eller andra allvarliga händelser.
- Kommunerna ska få en utökad skyldighet att samverka med varandra för att effektivare kunna genomföra omfattande räddningsinsatser, till exempel vid större skogsbränder.
- De kommunala räddningstjänsternas ledningssystem samt märkning av personalens arbetskläder, fordon och utrustning ska likriktas.
- Kommunerna ska ges en förbättrad möjlighet att anställa och utbilda personal.
- MSB ska få uppgiften att kunna ta över ansvaret för kommunernas räddningstjänstverksamhet vid mycket omfattande räddningsinsatser.
- MSB ska ges en förtydligad uppgift när det gäller att kunna tillhandahålla nationella förstärkningsresurser, t.ex. stabs- och ledningsstöd eller utrustning för skogsbrandbekämpning vid pågående omfattande räddningsinsatser.

Räddningstjänstutredningens förslag har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

10.4 Andra uppdrag relaterade till skogsbränderna

Regeringen har den 2 augusti 2018 lämnat uppdrag till Sjöfartsverket att utreda förutsättningarna för att myndighetens sjö- och flygräddningshelikoptrar även ska kunna användas till brandbekämpning. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2018. Sjöfartsverket ska också se över vilka helikoptrar som kan bli operativa inom

kort och därmed kunna delta i släckningsarbetet. Denna del av uppdraget har redovisats i en rapport i september i år (se avsnitt 10.4.1).

Regeringen har den 2 augusti 2018 lämnat uppdrag till Länsstyrelsen i Jämtlands län att samordna eftersläckningsarbetet efter skogsbränderna 2018. Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2019.

Regeringen har den 9 augusti 2018 lämnat uppdrag till MSB att utifrån erfarenheter från sommarens skogsbränder analysera och redovisa behoven av en förstärkt kapacitet avseende materiel, personalförsörjning och brandbekämpning från luften. Uppdraget ska redovisas den 14 september 2018 avseende materiel och den 31 januari 2019 avseende övriga delar. MSB har redovisat det förstnämnda uppdraget den 14 september i delrapporten *Svar på regeringsuppdrag om behov av förstärkt kapacitet avseende materiel inför framtida hantering av omfattande skogsbränder* (se avsnitt 10.4.2).

Regeringen lämnade den 16 augusti 2018 uppdrag till Trafikverket att utvärdera beredskap och förebyggande åtgärder rörande statlig transportinfrastruktur vid omfattande skogsbränder eller extrema vädersituationer. Uppdraget redovisades i december 2018.

Regeringen lämnade den 16 augusti 2018 uppdrag till Socialstyrelsen att följa upp och utvärdera socialtjänstens och den kommunala hälso- och sjukvårdens förmåga att hantera krissituationer så som vid höga temperaturer och vid evakuering. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2019.

10.4.1 Sjöfartsverkets redovisning av uppdrag om vilka helikoptrar som kan bli operativa inom kort

Sjöfartsverket redovisade det ovan nämna uppdraget angående vilka helikoptrar som kunde bli operativa inom kort i en rapport som lämnades till regeringen den 14 september 2018. Myndigheten konstaterade att det skulle vara teoretiskt möjligt att inom ett par månader göra en eller två av verkets avvecklade räddningshelikoptrar (av typen Sikorsky S76) operativa för att bekämpa skogsbränder. Emellertid skulle detta ge en negativ inverkan på beredskapsförmågan för de nuvarande räddningshelikoptrarna.

10.4.2 MSB:s delredovisning av regeringsuppdrag om behov av förstärkt kapacitet avseende materiel inför framtida hantering av omfattande skogsbränder

I delrapporten anger MSB att följande förstärkningsresurser behövs till sommaren 2019.

- Skogsbrandsdepåer: Möjliggörande av en snabbare återställning av skogsbrandsdepåer genom bl.a. utökad lagerhållning, samt utökning av antalet depåer från 15 till 22 stycken, placerade på strategiskt lämpliga orter.
- Brandbekämpning från luften: En nationell förmåga för brandbekämpning från luften säkerställs genom lämpligt utformade avtal via MSB.
- Världlandsstöd: Vidareutveckling av förmågan att ta emot internationellt stöd, både när MSB stödjer en annan aktör att ta emot hjälp och när MSB tar emot hjälp. MSB ska vidareutveckla samverkan med andra myndigheter och utöka sin resursbas med personal för världlandsstöd.
- Stöd till samverkan och ledning: Utveckling av förstärkningsresursen för att kunna stödja aktörers förmåga till samverkan och ledning. Förstärkningsresursen kompletteras med utvecklat stöd för räddningsledning, samband och informationsdelning samt GIS och geocell.
- Närliggande behov: Den nationella samordnings- och prioriteringsfunktionen bör vidareutvecklas för att staten på ett effektivt sätt ska kunna verka för samordning av samhällets aktörer vid en räddningsinsats och även vid andra typer av händelser. Övriga närliggande behov som nämns är att säkerställa de finansiella förutsättningarna, behovet av samverkan med övriga aktörer och att även de stärker sin förmåga. Vidare nämns behovet av förebyggande åtgärder.

10.5 Övriga utredningar

Indelningskommittén

Indelningskommittén tillsattes i juli 2015 och fick i uppdrag att föreslå en ny läns- och landstingsindelning som innebar att Sverige skulle delas in i väsentligt färre län och landsting. Den 30 juni 2016 överlämnades delbetänkandet Regional indelning – tre nya län (SOU 2016:48), i vilket kommittén föreslog att tre nya län skulle bildas fr.o.m. 2018 och att motsvarande landsting skulle bildas fr.o.m. 2019. Regeringen valde att inte fortsätta bereda förslagen i delbetänkandet.

Den 22 juni 2017 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv där uppdraget att dela in Sverige i färre län och landsting utgick. Uppdraget i fråga om statliga myndigheters regionala indelning förtydligades och kommittén fick i uppdrag att föreslå en samordnad regional indelning för relevanta myndigheter.

Indelningskommittén lämnade i februari 2018 betänkandet Myndighetsgemensam indelning (SOU 2018:10). I betänkandet föreslås en myndighetsgemensam regional indelning för tio statliga myndigheter i sex regioner. I betänkandet föreslås även att Region blir ny beteckning på landstingen. Utredningens förslag bereds inom Regeringskansliet.

Försvarsberedningen

Försvarsberedningen lämnade i december 2017 rapporten Motståndskraft. Inriktning av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66). I rapporten lämnar Försvarsberedningen förslag rörande inriktningen av totalförsvaret och utformningen av den civila verksamheten i totalförsvaret. En högre regional nivå med tre till sex regioner föreslås.

Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar

Regeringen beslutade i augusti 2018 att tillsätta en utredning med uppgift att analysera och föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom det civila försvaret på central, regional och lokal nivå. Strukturen ska även stärka samhällets förmåga att hantera fredstida

kriser (dir. 2018:79). Nämnda utredning ska utgå från Försvarsberedningens ovan nämnda rapport. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 mars 2020.

11 En beskrivning av brändernas förlopp

Sverige hade en exceptionell skogsbrandssäsong under sommaren 2018. Brandrisken var extrem i nästan hela landet. På flera platser i landet härjade svårsläckta bränder. Cirka 25 000 hektar, 250 kvadratkilometer skog har brunnit. Det motsvarar en yta om mindre än en promille av den totala skogsmarken i landet. De större bränderna omfattade tillsammans en areal på drygt 18 000 hektar.

Sverige har tidigare haft somrar med höga brandrisker, som 2008 och 2014. Bränderna sommaren 2018 är emellertid svåra att jämföra med dessa, eftersom situationen under 2018 var mer komplex då bränderna var flera och utspridda i hela Sverige.

Sommaren 2018 kom det nästan inget regn och marken var mycket uttorkad. De höga brandriskvärdena omfattade nästan hela landet och hängde ihop över tid under mycket lång period – maj till augusti – med undantag för några nedgångar. Skogsbrandsflyget¹, som flyger över skogarna för att lokalisera nya bränder, upptäckte under sommaren 2018 över 500 bränder. En normal sommar är den siffran 100. I mitten av augusti hade läget förbättrats och brandriskvärdena hade återgått till en normal nivå för säsongen. Dock kvarstod långt in på hösten i delar av landet extrema värden i de nedre markskikten.

Nedan kommer vi att återge de stora dragen i den utveckling som skogsbränderna hade under sommaren 2018. Uppgifterna är hämtade från MSB:s nationella lägesbilder.

¹ Skogsbrandflyg arrangeras genom att avtal tecknas med frivilligorganisationer eller företag på lokal eller regional nivå för att med små privata flygplan lokalisera skogsbränder vid hög brandrisk. Skogsbrandflyg bekostas via MSB. Skogsbrandflyg för lokalisering och vägledning av kommunal räddningstjänst ska inte förväxlas med de resurser i form av flygplan med släckningsförmåga som andra länder bidrog med vid sommarens bränder.

11.1 Månaderna maj och juni

Skogsbrandssäsongen startade tidigt och intensivt. Ett antal skogsbränder flammade upp i maj och värst drabbad var Sala kommun i Västmanlands län. MSB konstaterade att Västmanlands län redan i början av juni månad haft elva skogs- och markbränder i länet av varierande storlek. En i Broddbo som omfattat cirka 200 hektar och en i Rörbo som omfattade cirka 500 hektar. Bränderna hade föranlett en evakuering om cirka tio hushåll, vissa med djurhållning. Samtidigt med bränderna i Sala pågick även några större bränder i Värmland. Bränder hade även brutit ut bl.a. i Uppsala län där totalt 1 800 hektar skog brunnit ned. Även på flera andra platser i landet i hade mindre mark- och skogsbränder pågått. Sverige fick redan i juni, efter förfrågan via MSB, genom EU:s civilskyddsmekanism, Emergency Response Coordination Centre (ERCC) hjälp med flygplan med släckförmåga som fanns i beredskap och snabbt kunde sättas in vid insatser mot skogsbränder.

Från slutet av maj till början av juni konstaterades att det förelåg en extremt stor risk för brandspridning i skog och mark för stora delar av landet. Man konstaterade också att i och med den ökade risken för våldsamma och svårsläckta bränder, så var tidig upptäckt av bränderna av yttersta vikt. Lika viktigt var att brandbekämpningen skedde tidigt och kraftfullt.

11.2 Juli månad

Även i juli kunde man konstatera att det fortsatt var mycket torrt eller extremt torrt i markerna. Risken för bränder i skog och mark bedömdes därför som mycket stor eller extremt stor i så gott som hela landet. De regnskurar som förekom sänkte oftast bara brandrisken lokalt och tillfälligt.

Under helgen 14–15 juli bröt flera bränder ut som kom att bli några av de mest omfattande bränderna i Sverige i modern tid, och som tillsammans täckte drygt 18 000 hektar. Värst drabbade var Gävleborgs, Jämtlands och Dalarnas län.

I Gävleborgs län fanns fem större brandområden, alla i Ljusdals kommun. Av dessa bedömdes tre som särskilt allvarliga: Enskogen där brandområdet var cirka 1 900 hektar, Ängra med ett brandområde om cirka 1 200 hektar och Nötberget. Byn Kårböle omringades av

tre brandområden och invånarna var evakuerade i drygt två veckor. Trots insatserna brann även bebyggelse. Länsstyrelsen tog efter drygt en vecka från första larmet över ansvaret för insatserna.

Jämtlands län hade under perioden 12–29 juli 89 konstaterade bränder. De största var Fågelsjö och Storbrättan med ett sammanlagt brandområde om 5 000 hektar.

I Dalarnas län fanns två större bränder: I Älvdalen brann omkring 2 500 hektar mark och i kommunen Malung-Sälen fanns ett brandområde på cirka 500 hektar. Även i Dalarnas län skedde evakueringar.

Från och med mitten av juli låg fokus för räddningstjänsterna i de värst drabbade områdena på att begränsa ytterligare spridning av bränderna, och inte på att släcka bränderna inne i redan branddrabbade områden.

I mitten av juli konstaterades att i delar av landet hade brandspridningsrisken legat kring extremvärden under ett antal dagar. Från slutet av maj hade en uttorkning av de djupare marklagren pågått nästan oavbrutet. Detta skedde särskilt i Götaland och Svealand. MSB konstaterade att detta kunde medföra att bränderna framöver blev mer svårbekämpade.

Prognoserna visade att brandrisken skulle nå extrema värden i södra och mellersta Sverige i slutet av juli. Risken var stor att nya bränder skulle starta i dessa områden samtidigt som det fortsatt var ett ansträngt läge vid de stora bränderna längre norrut. SMHI utfärdade klass två-varningar för extremt höga temperaturer för Kalmar län, Östergötlands län och östra Svealand. Helikoptrar omplacerades därefter till dessa delar av landet. För övriga delar av Götaland, Svealand samt sydöstra Norrland var en klass ett-varning för mycket höga temperaturer utfärdad. I norra Norrlands kustland och inland rådde under en period höga temperaturer med över 26 grader Celsius. De regnskurar som förekom sänkte bara brandrisken lokalt.

Flera av de svåra bränderna orsakades av gnistor från tåg.

I MSB:s nationella lägesbild från den 23 juli framgår att då pågick cirka tio anmärkningsvärt stora och okontrollerade bränder runtom i landet. Även då var Gävleborgs, Jämtlands och Dalarnas län mest drabbade. Risk för vattenbrist var också utfärdad för större delen av Götaland, Svealand och södra Norrland.

MSB konstaterade i en lägesbild några dagar senare att de pågående bränderna i kombination med värme, torka och vattenbrist påverkade samhällets funktionalitet och medförde risker för liv och

hälsa. MSB bedömde att det var viktigt att berörda aktörer identifierade spridningseffekter och möjliga konsekvenser som på sikt kunde påverka förmågan inom olika sektorer. Enligt MSB:s bedömning fanns på sikt utmaningar främst när det gällde hälso- och sjukvård, livsmedel och vatten, energi, infrastruktur, miljö, ordning och säkerhet samt jordbruk.

I slutet av juli kunde räddningstjänsterna i Gävleborgs, Dalarnas och Jämtlands län rapportera mer positiva lägesbilder. Läget bedömdes då som förhållandevis stabilt. Fokus i det här läget blev att återställa materiel och att låta personalen vila.

11.3 Augusti månad

Under början av augusti fortsatte bränder att bryta ut i olika delar av Sverige men de kontrollerades av räddningstjänsterna, ibland med stöd av helikopterresurser. Inga fler omfattande bränder uppstod.

Antalet uppkomna bränder under augusti var inte på samma nivå som under mitten och slutet av juli. Den 24 augusti kunde SOS Alarm rapportera om två bränder som kunde klassificeras som brand i terräng, att jämföra med den 29 juli då det rapporterades om 27 bränder.

11.4 Eldningsförbud

Det är länsstyrelser och kommuner som har ansvar att informera om förbud helt eller delvis mot eldning utomhus samt om liknande förebyggande åtgärder mot brand. Lokala förhållanden kan motivera variationer av eldningsförbudet.

Den 25 juli gick MSB ut med en uppmaning till kommuner och länsstyrelser att skärpa redan gällande eldningsförbud tills läget med extremt höga brandriskvärden förbättrades. MSB uppmanade även till att tydligt informera allmänheten om förbudet. Syftet var att undvika nya stora bränder, men också att undvika mindre bränder som kunde belasta de redan hårt drabbade räddningstjänsterna.

Tabell 11.1 Utlarmningsinformation från SOS Alarm

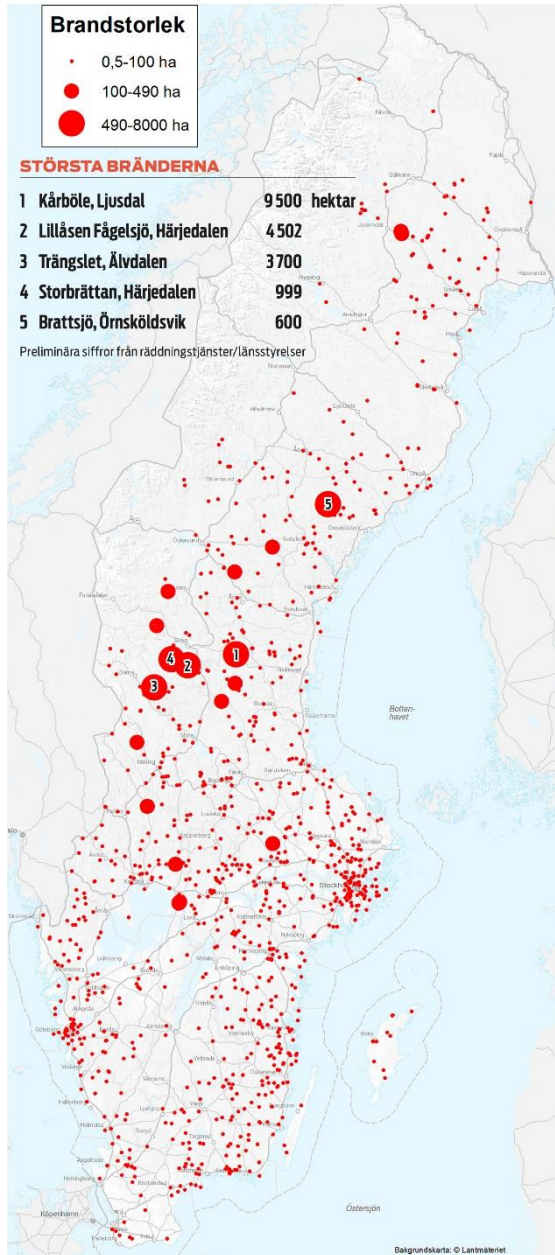
Län	maj	juni	juli	augusti	Totalsumma
Blekinge	23	33	73	32	161
Dalarna	78	96	195	62	431
Gotland	12	16	19	6	53
Gävleborg	50	64	125	28	267
Halland	49	48	79	42	218
Jämtland	32	35	167	12	246
Jönköping	46	56	115	96	313
Kalmar	41	84	147	102	374
Kronoberg	31	39	75	57	202
Norrbottn	55	39	201	23	318
Skåne	99	175	211	99	584
Stockholm	339	389	442	108	1 278
Södermanland	46	68	114	39	267
Uppsala	48	76	121	37	282
Värmland	51	77	168	66	362
Västerbotten	46	47	149	16	258
Västernorrland	56	61	187	19	323
Västmanland	45	59	96	29	229
Västra Götaland	219	248	456	175	1 098
Örebro	40	74	102	20	236
Östergötland	42	60	107	90	299
Totalsumma	1 448	1 844	3 349	1 158	7 799

Larmtypen (räddningsindex) Brand i terräng innefattar både skogsbrand och gräsbrand. Anledningen till att både skogsbrand och gräsbrand har valts är att en hel del skogsbränder blivit indexerade som gräsbrand hos SOS Alarm men har sedan visat sig vara en skogsbrand eller en gräsbrand som spridit sig till skogsmark.

Utlarmningsinformationen från SOS Alarm är till sin natur i hög grad preliminär och detta gör att redovisad data innehåller osäkerheter. Den mer korrekta beskrivningen av sommarens skogsbränder måste hämtas från räddningstjänsternas händelserapporter. Dessa är ännu inte fullt ut inrapporterade till MSB vilket gör att sådan data om skogsbränderna just nu saknas.

Figur 11.1 Sommarens skogsbränder, MSB

Bilden togs fram under sommaren för att ge en första preliminär överblick över skogsbränderna



Källa: MSB.

12 Insatser

– Räddningstjänster, kommuner, arbetstagarorganisationer och länsstyrelser

Utredningen har via mejl ställt ett antal frågor till olika aktörer angående insatser vid sommarens skogsbränder. Detta har gjorts i syfte att dels få en beskrivning av vilka insatser som de olika aktörerna gjort, dels för att få ta del av de olika aktörernas uppfattningar om hur insatserna fungerade och vilka erfarenheter man har gjort. Utredningen har haft ett stort antal möten med olika aktörer också i syfte att få ta del av deras erfarenheter och intryck från arbetet med sommaren bränder. I detta kapitel kommer vi att redovisa de uppgifter som vi fått vid möten och de svar som vi fått in från de kommunala räddningstjänsterna, kommunerna i övrigt, två arbetstagarorganisationer och länsstyrelserna. I kapitlet redovisas således de olika aktörernas berättelser om händelserna och de erfarenheter och lärdomar som man tagit med sig från sommarens insatser. Vidare kommer vi att redovisa två arbetstagarorganisationers åsikter.

Redovisningen utgörs av aktörernas egna uppgifter. I de fall där aktörerna lämnar motstridiga uppgifter har utredningen valt att redovisa respektive aktörs uppfattning utan att ta ställning för eller emot.

12.1 De kommunala räddningstjänsterna, kommunerna och länsstyrelserna

12.1.1 Jämtlands län

Bränderna i Jämtlands län var spridda och omfattade drygt 6 000 hektar sammanlagt. De två största bränderna fanns söder om Sveg i Härjedalens kommun. Bränderna började den 12 juli och insatserna avslutades den 29 juli¹.

Den kommunala räddningstjänsten

Jämtlands Räddningstjänstförbund omfattar sju av länets åtta kommuner.

Insatser

I Jämtland har räddningstjänsten under perioden 12–29 juli 2018 larmats ut på cirka 140 olika bränder i skog och mark. Utav dessa bekräftades omkring 89 vara riktiga bränder där man utfört släckningsinsatser. Under den aktuella perioden har all tillgänglig personal medverkat. Även semesterledig personal kallades in. Uppskattningsvis bidrog cirka 400 av 450 anställda på något sätt i insatsen. I stort sett all utrustning som fanns tillgänglig användes under de nämnda insatserna. Räddningstjänsten köpte även in ny utrustning.

Räddningstjänsten Jämtland har sin ordinarie ledningsplats i Trygghetens Hus. Där byggde man upp en bakre ledningsplats med en stabsorganisation som senare kompletterades med tre främre ledningsplatser (fältstaber²).

Vid en större skogsbrand i Pålgård, Ragunda kommun, skapades den 15 juli en fältstab för att kunna bistå med det stöd som krävdes för insatsen. Inledningsvis bestod staben av personal från Räddningstjänsten Jämtland. Därefter fick man ledningsstöd från Räddningstjänsten Medelpad.

Söder om Sveg, i Härjedalens kommun återantände ungefär samtidigt två bränder, Fågelsjö och Storbrätan, vilkas brandområden

¹ Tjugofyra7 (MSB) oktober 2018.

² Tjugofyra7 (MSB) oktober 2018.

kom att omfatta sammanlagt 5 000 hektar. Stabsstöd skickades då till Sveg där ytterligare en fältstab bildades för att hantera bränderna i Fågelsjö och Storbrättan.

En fältstab inrättades även i Bräcke kommun. Detta i syfte att hantera insatser för att släcka en större brand vid Äxingmyrkullen och en mindre vid Hanaåsen. Bränderna vid Sonfjället i Härjedalens kommun och Stor-Tävjeåsen i Bergs kommun var också större när det gällde insatstid och varaktighet. De sistnämnda bränderna sköttes med stöd direkt från den inre staben på räddningscentralen.

Jämtlands räddningstjänst fick stabsstöd, förutom från Medelpad, även från Storstockholms räddningscentral, SSRC, som är ett samarbete mellan räddningstjänsterna i Attunda, Enköping-Håbo, Gotland, Norrtälje, Sala-Heby, Uppsala och Storstockholm³.

Samordning, samverkan och ledning

I dagsläget har räddningstjänsten inte någon konkret uppfattning om hur samordning, samverkan och ledning fungerade under sommaren.

Vad kunde ha gjorts bättre?

Ledning att information måste nå hela vägen ned och hela vägen upp i systemet. Det är också viktigt att man använder samma nomenklatur och ledningsfunktioner överallt.

Räddningstjänsten konstaterar att man behöver utarbeta planer för hur man under och efter insatsen ska dokumentera, t.ex. beslut, förlopp, tider, uppgifter om frivilliga, foton och filmer. Detta är av vikt för att underlätta det efterarbete (bl.a. med ekonomi) och uppföljning som krävs. Vidare bör räddningstjänsten reda ut frågan när externa resurser (som andra räddningstjänster och frivilliga) ska användas och vem som bör leda dem. Även frågor om planer för avslösning, arbetstider, körtider och säkerhetsbefäl behöver redas ut. Man behöver också skapa generella regler för när en räddningsinsats är avslutad och till vem efterbevakning ska lämnas.

³ Tjugofyra7 (MSB) oktober 2018.

Användningen av samhället samlade resurser

När det gäller frivilligorganisationers och andra frivilliga insatser konstaterar Jämtlands räddningstjänst att samordningen fungerade väl.

Användningen av de resurser som fanns till räddningstjänstens förfogande fungerade tillfredsställandet efter det att MSB:s nationella stöd driftsattes.

Erfarenheter

Med anledning av de erfarenheter som räddningstjänsten fick under sommaren har man beslutat sig för att man ska införa stabsorganisation enligt Nato-modellen. Avsikten är att genom denna utbildning höja kunskapsnivån och därmed underlätta för räddningstjänstens hantering av framtida situationer när en stab behöver inrättas för att leda en större insats.

Enligt Räddningstjänsten i Jämtland visar sommarens erfarenheter ytterligare på behovet av att genomföra de förslag som räddningstjänstutredningen lämnade och som berör räddningstjänsternas operativa verksamhet.

Jämtlands län fick stöd av den polska styrkan som placerades i Sveg. Räddningstjänsten fick också hjälp från de italienska flygplanen. Jämtlands Räddningstjänst begärde också hjälp från Norge, som man har avtal med, och fick därifrån hjälp av ett 20-tal personer⁴.

Härjedalens kommun

Insatser

Härjedalens kommuns ansvar för räddningstjänst hanteras av Jämtlands Räddningstjänstförbud. Kommunen involverades den 16 juli 2018 då räddningstjänsten förklarade att det bl.a. fanns ett behov av logistikstöd. Kommunen förvarnade då Frivilliga resursgruppen (FRG), som påbörjade sitt stöd till insatsen nästföljande dag den 17 juli. Samma dag kallades Härjedalens krisledningsnämnd samman genom ordföranden.

⁴ Tjugofyra7 (MSB) oktober 2018.

Under hela perioden med bränder i Härjedalens kommun och intilliggande län hade kommunen en stödjande roll. Delar av krisledningsstaben var engagerad, FRG var engagerad och flera andra funktioner som den kommunala flygplatsen och kostorganisationen var i full drift. Till detta tillkom ett stort antal frivilliga som kanaliserades genom FRG. Dessa satte upp en egen stab som styrde frivilliga insatser och hanterade lager av förnödenheter. Som mest var cirka 80 frivilliga i arbete per dygn med diverse olika funktioner som transport, förnödenhetshantering och vägbevakning.

Härjedalen Sveg Airport, den kommunala flygplatsen, blev med sin närhet till insatsområdet ett nav i brandbekämpningen från luften. Även om en del av de internationella flygresurserna som bistod i arbetet var förlagda på annan ort, var det i stor utsträckning på Härjedalen Sveg Airport som helikopterresurserna tankade, åt och bytte besättning. Personalen på flygplatsen tjänstgjorde under långa pass under hela insatsen. Betydelsen av en flygplats nära insatsområdet bör beaktas framöver. Flygplatsens placering geografiskt, mitt i landet och i ett område där skog dominerar landskapet, bidrog till de luftburna insatsernas effektivitet.

Kommunens kostorganisation levererade mat till räddningstjänstens stab som var förlagd i Sveg, till insatspersonal, hemvärn och till den grupp med räddningspersonal från Polen som var förlagd i Sveg. Totalt levererade man över 9 000 måltider till insatsen.

Med anledning av bränderna evakuerades ett antal personer.

Samordning, samverkan och ledning

Då Härjedalens kommun var påverkad av bränder i kommunen såväl som av bränder i två intilliggande län var informationsdelning i allmänhet och delning av lägesbilder i synnerhet svårhanterat. Den lokala staben som räddningstjänsten satte upp i Sveg hanterade endast de två bränderna i Härjedalens kommun. Den brand som under andra veckan av bränder, vecka 30, blossade upp vid Lomtjärnknätten hanterades av räddningstjänstens stab i Östersund. Branden i Dalarna, vid Trängslet, kunde med ogynnsamma väderförhållanden ha hotat Härjedalens kommun. Den insatsen styrdes från Dalarna. Bränderna vid Kårböle hanterades inledningsvis av Ljusdals kommun och därefter av Länsstyrelsen i Gävleborgs län. Bränderna i Gävleborgs län

hade direkt påverkan på invånare i Härjedalens kommun, då några var tvungna att evakuera sina hem. Brandplatsen var precis på gränsen mellan Gävleborgs län och Jämtlands län.

Med så många bränder, på så många olika platser i och runt Härjedalen, hade Härjedalens kommun gärna sett en högre grad av samordning av arbetet. Som det var nu var kommunen tvungen att aktivt leta information hos minst tre olika aktörer kring bränder som alla påverkade kommunen.

Det var oklart vilken väg in som var prioriterad till de olika aktörerna, oavsett om det var räddningstjänsten, annan kommun, en länsstyrelse eller MSB som man ville komma i kontakt med. En aktör med ett tydligt övergripande ansvar för hela området och samtliga insatser eller möjligen hela landet hade varit önskvärt. Arbetet med insatserna bedrevs med hög ambition och god lokal samverkan men hade kunnat bedrivas på ett tydligare, mer strukturerat, sätt totalt sett.

En situation med flera aktörer som alla har behov av samverkan ställer krav på att det ska finnas en struktur. Härjedalens kommun hade behov av att få information kring lägesbilder, att kunna kommunicera med kommuninvånarna och att kunna planera för eventuella evakueringar. Som läget var hade man, framför allt initialt men även över tid, svårt att hitta rätt i samverkan.

Förutom FRG var även Försvarmakten via Hemvärnet och Röda Korset involverade i arbetet kring bränderna. Samordning av resurser skedde i stor utsträckning vid stabsgenomgångarna, oftast två per dygn, vid lokala staben. Utöver detta skedde samordning mellan de olika aktörerna genom att man träffades och via samtal i mobiltelefon.

Användningen av samhällets samlade resurser

En tidig tillgång till resurser i luften i form av flygplan och helikoptrar för brandbekämpning kan begränsa omfattningen av en skogsbrand. Det bör därför vara samhällsekonomiskt lönsamt att säkra den typen av investeringar för att möjliggöra en tidig insats.

Erfarenheter

När man ser tillbaka kunde kommunens interna arbete ha följt en tydligare struktur. Härjedalens kommun är en stor kommun till ytan men med få invånare. Det är en kommun rik på skog. En kommun av Härjedalens mått kan inte ensamt hantera en mer omfattande skogsbrand. Samhället som helhet behöver aktiveras och resurser behöver dirigeras dit där de behövs.

Räddningstjänstutredningens förslag

När det gäller de förslag som Räddningstjänstutredningen lämnade anser kommunen att sommarens erfarenheter stärker förslagen kring att likrikta organisation och befattningar. Märkning av kläder och utrustning bör bidra till att förenkla samverkan mellan olika räddningstjänstorganisationer. Oavsett vilken myndighet som i framtiden får mandat att överta berörda kommuners räddningstjänstverksamhet så är det viktigt att denna myndighet har en väl övad kapacitet för detta.

Länsstyrelsen i Jämtlands län

Insatser

Länsstyrelsen arbetade i insatsen tillsammans med räddningstjänsten, polisen, SOS Alarm och Försvarmakten. Syftet var att, i enlighet med länsstyrelsernas uppdrag, arbeta för att nå fram till en god samverkan mellan samhällets aktörer inom krisberedskapsområdet. Antalet personer från länsstyrelsen varierade mellan tio till femton. Deras roll var att samverka med nationella myndigheter, regional samordning och samverkan, kriskommunikation samt att ge stöd till räddningsinsatserna. Länsstyrelsens insats började den 16 juli och pågick till den 1 augusti.

Samordning samverkan och ledning

Samordning, samverkan och ledning fungerade i huvudsak bra både på nationell, regional och lokal nivå. Insatsen var mycket komplex eftersom flera kommuner drabbades samtidigt. Stora nationella och internationella resurser tillslöt från olika håll. Därtill kom lokalt stora mängder med frivilliga som ville hjälpa till.

Räddningstjänstens bakre ledningsplats (i Trygghetens Hus) var fysiskt på samma plats som Länsstyrelsens, polisens och SOS Alarms ledningsplatser.

Länsstyrelsens arbete innebar dagliga lägesammanställningar och analys av lägesutvecklingen. Arbetet gjordes tillsammans med räddningsledare, händelseansvarig från polisen, passledare från SOS Alarm och samverkanspersonal från Försvarmakten. Dessa sammanställningar låg sedan till grund för det regionala samverkansmötet senare under dagen samt för framställningar om resursbehov till MSB. Länsstyrelsen i Jämtlands län genomförde också dagliga möten med länsstyrelserna i Dalarnas och Gävleborgs län.

Länsstyrelsen genomförde vid flera tillfällen samordningsbesök vid ledningsplatsen i Sveg. Man uppfattade att man på nationell nivå hade en bra samverkan med MSB, som avdelat en person som arbetade tillsammans med övriga i Trygghetens Hus.

På ledningsnivå skedde daglig samverkan med rapportering till Regeringskansliet.

Användningen av samhällets samlade resurser

Länsstyrelsens uppfattning är att de nationella resurser som fanns till räddningstjänstens förfogande användes på ett effektivt sätt.

Erfarenheter

Erfarenheterna från sommaren visar på att länsstyrelsernas eget stabsarbete kan utvecklas. Inledningsvis verkade man med en förstärkt TiB-organisation (Tjänsteman i Beredskap, TiB). Ett formellt beslut om att upprätta en stab borde ha tagits ett dygn tidigare. Planeringen på längre sikt blev inledningsvis eftersatt. En faktor som gjorde att det fanns brister i stabsarbetet var att händelsen inträffade under

semestertider. Eftersom det på flera håll rådde brist på personal, tog länsstyrelserna genom försvarsdirektörsnätverket initiativ till att bilda en personalpool varifrån varje länsstyrelse kunde begära förstärkningspersonal.

På nationell nivå kan samverkan kring helikopterresurserna förbättras. Under branden utnyttjades inte alla resurser som fanns tillgängliga. Länsstyrelsens uppfattning är att ett system liknande det som man hade på 1990-talet med Luftfartsverkets flygräddningscentral bör utredas. Förslagsvis med den kombinerade sjö- och flygräddningscentralen som koordinator av helikopterresurser. Prioriteringar vid en bristsituation skulle kunna vara MSB:s ansvar.

Länsstyrelsen är positiv till den nationella resursfördelningen som MSB gjorde. MSB måste emellertid i framtiden vara medveten om att när vattenbombande flyg sätts in, så måste markpersonal utrymmas. Under sommarens bränder omdirigerade MSB med kort varsel det vattenbombande flyget vilket fick till följd att en begränsningslinje kom att stå tom vilket kunde innebära en ogynnsam händelseutveckling.

Frågan om övertagande av ansvaret för den kommunala räddningstjänsten var aldrig aktuell. Då länsstyrelsen verkade från samma plats som den kommunala räddningstjänsten, så kunde man konstatera att ledningen av räddningsinsatserna fungerade mycket bra.

Länsstyrelsens uppfattning är att tillgången till en funktion som Trygghetens Hus och det etablerade samarbetet som redan fanns i länet är av mycket stor betydelse för en lyckad samverkan. I styrgruppen för Trygghetens Hus har man kommit överens om att genomföra en process för att ytterligare förstärka samarbetet där.

Räddningstjänstutredningens förslag

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att överföra ledningsansvar till en nationell nivå. Länsstyrelsen konstaterar att ett stort förbund som i Jämtlands fall har avsevärt bättre möjligheter att leda stora insatser.

12.1.2 Gävleborgs län

Bränderna i Ljusdals kommun omfattade 9 500 hektar. Det brann i tre olika områden. Räddningsinsatserna pågick i 26 dagar.

Den kommunala räddningstjänsten och Ljusdals kommun

Ljusdal har en egen kommunal räddningstjänst. Skogsbränderna i Ljusdals kommun började den 14 juli 2018 efter ett blixtnedslag i Ängraområdet. Ett tag pågick fem bränder, men snart koncentrerades det till tre stora skogsbränder; Enskogen, Ängra och Nötberget. De omringade byn Kårböle varifrån 100 personer kom att evakueras⁵.

Insatser

Ljusdals räddningstjänst hade operativ personal på plats på samtliga fem brandplatser. Räddningstjänsten hade också stabspersonal placerad först på brandstationen i Ljusdal och därefter i Färila skola. Sammanlagt arbetade omkring 80 personer med brandsläckningsarbetet.

Bränderna var till en början häftiga och till stor del helt utan kontroll. Bränderna spred sig också inledningsvis mycket snabbt i den torra skogen.

Redan tidigt kunde man konstatera att räddningstjänsten hade för litet antal personal för att leda fem samtidiga insatser. Situationen blev betydligt bättre när stödjande resurser kom till plats och sektorerna blev tydligare.

Räddningstjänsten fick stöd av ett antal olika räddningstjänster från andra områden i Sverige. Man fick också stöd av närmare 300 markpersonal från Danmark, Finland, Frankrike och Polen. Vidare fick räddningstjänsten hjälp i arbetet genom flygplan från Italien, Frankrike och Portugal. Även helikoptrar från Litauen, Norge och Tyskland hjälpte till i släckningsarbetet. En ny stabsmodell sattes upp efter Nato-struktur. Efter några dagars inkörning kom modellen att fungera mycket bra.

Ett stort antal frivilliga bidrog till insatserna, bl.a. Ljusdals Maskinringen. Till en början fungerade inte samordningen av de frivilliga. Efter några dagar tog Röda Korset över samordningsansvaret och då kom samordningen att fungera bra.

⁵ Tjugofyra7 (MSB) oktober 2018.

Samordning samverkan och ledning

När man ser tillbaka på händelsen kunde samordningen initialt ha varit bättre. Emellertid gör fem samtida bränder att läget snabbt blir besvärligt för en liten organisation. Vidare uppstod en konkurrenssituation när det gällde de stödresurser som MSB kunde bidra med. Det fanns ju flera samtida bränder runt om i landet. Med tidigare flygunderstöd och mer personal hade bränderna troligen kunnat stoppas tidigare.

Erfarenheter

Mot bakgrund av de erfarenheter som man fått under sommarens skogsbränder kommer räddningstjänsten inom kort att utöka sin ledningsförmåga med fler ledningsnivåer. Detta kommer att ske genom att man träffar avtal om samverkan med räddningstjänster i angränsande kommuner. Vidare kommer man att verka för att samordna frivilliga i någon form av organisation, som ett skogsbrandvårn. Räddningstjänsten vill också samverka med Lantmännens Riksförbund (LRF) och liknande organisationer i syfte att deras resurser ska kunna komma ut i fält snabbare när en olycka/brand inträffar.

Räddningstjänstutredningens förslag

Räddningstjänstutredningens förslag innebär att MSB ska ges befogenhet att överta berörda kommuners räddningstjänstverksamhet vid särskilt omfattande räddningsinsatser eller om det finns synnerliga skäl. Man ställer sig bakom detta förutsatt att MSB ges möjlighet att bygga upp nödvändiga ledningsresurser.

Nämnda utredning föreslår också att MSB:s uppdrag att tillhandahålla nationella stödresurser förtydligas. Utifrån erfarenheter från sommaren skogsbränder kan konstateras att stödresurser i form av brandflyg och helikoptrar inte var tillräckliga och att de kom in för sent. Med tidigare massiva insatser kan man begränsa både ekonomiska förluster och antalet invånare som drabbas. Förutsatt att ett förtydligande innebär att MSB:s förmåga att med kort varsel sätta in tillräckliga stödresurser ökar, så ställer man sig bakom även den delen av Räddningstjänstutredningens förslag.

Länsstyrelsen i Gävleborg

En sådan samhällsstörning som sommarens skogsbränder orsakade fordrar mer insatser än bara brandbekämpning. I dessa sammanhang missar man att belysa viktiga delar av krisberedskapssystemet.

Insatser

Länsstyrelsens krisledningsorganisation gick upp i stab den 15 juli. Stabsarbetet bedrevs under den första veckan från Länsstyrelsens ledningsplats i Gävle. Myndigheten skickade upp en samverkansperson till Ljusdals räddningstjänst för att få en bättre lägesbild samt två personer till Ljusdals kommun. Den 23 juli tog Länsstyrelsen i Gävleborgs län över ansvaret för räddningstjänsten och flyttade upp sin krisledningsorganisation till Färila, i Ljusdals kommun. Arbetet bedrevs i stabsform med samverkande aktörer fram till den 10 augusti. Efter nämnda datum upprättades ett samordningskansli i Ljusdal (Länsstyrelsen i Gävleborgs län och Ljusdals kommun) med uppdrag att hantera efterarbetet.

Sammanlagt var det cirka 40 procent av länsstyrelsens egen personal som arbetade med branden. Utöver den egna personalen bidrog samtliga länsstyrelser med personal för att stötta insatsen. I staben i Färila var det som mest omkring 70–90 personer samtidigt och totalt arbetade cirka 1 300 personer när det var som intensivast med bränderna.

Länsstyrelsen skickade den 17 juli även upp sina naturvårdsbränningsresurser, Raketutrustning m.m. till Ljusdal. Länsstyrelsernas it-enhet byggde upp en helt komplett it-struktur i Färila skola.

Samordning, samverkan och ledning

Länsstyrelsen Gävleborg kom snabbt igång med två regionala samverkansmöten per dag. Detta började redan måndagen den 16 juli. Det var initialt en utmaning att få med samverkande aktörer på både regional och lokal nivå. Länsstyrelsen såg detta som en viktig uppgift för att få med alla aktörer i samverkan. I det initiala skedet var det också brist på information från skadeplatsledningen då de hade fullt

upp med insatsledning dvs. det var brist på systemledning. Informationsvakuumet resulterade i en utmaning att få alla aktörer att förstå omfattningen och behovet av stöd.

En ytterligare utmaning var avstånden rent geografiskt. Länsstyrelsen Gävleborgs län skickade samverkanspersoner dels till räddningstjänsten, dels till kommunen. Samverkan och samordningen förenklades i och med att länsstyrelsens stab flyttades till Färila. En viktig uppgift för länsstyrelsen var att stödja Ljusdals kommun. Mycket av erfarenheterna från Västmanlandsbranden samt intern kompetens kom till nytta. Inledningsvis var det svårt att få uppgifter kring stödbehov.

Diskussioner kring övertagande av räddningstjänst fördes i ett tidigt i skede och utvärderades efter hand.

Det har upplevts som delvis problematiskt mellan regional och nationell nivå när MSB har gått förbi det regionala geografiska områdesansvaret. MSB frångick den regionala resurssamordningen utan att informera länsstyrelsen, vilket försvårade arbetet. Vid kontakt med MSB kunde myndigheten inte besvara frågan om vem som utfört denna åtgärd. Vidare var beställningsvägar kring nationella resurser otydliga och förändrades också över tid i insatsen. Nationella förstärkningsresurser i form av samverkan, ledning och kommunikation begärdes av länsstyrelsen redan på måndagen den 16 juli. Det dröjde dock till onsdag eftermiddag/kväll innan besked kunde lämnas kring dessa resurser.

Användningen av samhällets samlade resurser

När det gäller frågan huruvida de resurser som fanns till räddningstjänstens förfogande användes på ett effektivt sätt kan konstateras att den omständigheten att samordningen inte följde ordinarie rutiner försvårade samordningen av resurserna. Det är därför svårt att bedöma huruvida de resurser som fanns att tillgå utnyttjades på ett effektivt sätt eller inte.

Erfarenheter

Länsstyrelsen är nöjd och stolt över det arbete som har bedrivits i insatsen i stort. Målen för insatsen har nåtts och länsstyrelsen fortsatte att arbeta mot de satta målen i efterarbetet.

Länsstyrelsen kommer att genomföra en länsgemensam utvärdering tillsammans med Jämtland och Dalarna samt en utvärdering av myndighetens agerande under insatsen.

Räddningstjänstutredningens förslag

Angående länsstyrelsens inställning till de förslag som Räddningstjänstutredningen lämnade hänvisar länsstyrelsen till det remissyttrande som myndigheten lämnat in till Justitiedepartementet.

12.1.3 Dalarnas län

Bränder uppstod i skogarna nordväst om Mora. Några dagar senare eskalerade situationen kraftigt och den 12 juli hade branden nått Älvdalens skjutfält, Trängslet. Brandområdet omfattade 3 700 hektar.

Älvdalens räddningstjänst

Älvdalen har en egen kommunal räddningstjänst. Insatsen påbörjades den 12 juli och avslutade den 3 augusti. Cirka 50 brandmän från Älvdalens räddningstjänst deltog. Räddningstjänsten fick snart hjälp från andra räddningstjänster i landet.

Samordning, samverkan och ledning var till en början svår att få igång. När den väl kom igång fungerade den mycket bra under hela insatsen.

De resurser som stod till räddningstjänstens förfogande utnyttjades på ett effektivt sätt. De resurser som kunde avvaras skickades i väg till andra pågående räddningsinsatser i andra delar av landet.

I arbetet med att släcka bränderna fick räddningstjänsten hjälp från andra räddningstjänster i Sverige men också stöd av utländska

flygplan, helikoptrar och från 55 tyska brandmän⁶. Även Försvarmaktens helikoptrar och ledningspersonal samt civila svenska helikoptrar användes i insatsen.

När man ser tillbaka på sommarens händelser så borde man snabbare ha fått igång samordningen mellan statliga och kommunala resurser. En erfarenhet av sommaren är att det är mycket viktigt med nytänkande gällande samverkan med andra aktörer.

Älvdalens räddningstjänst har inte vidtagit några förändringar av verksamheten mot bakgrund av sommarens erfarenheter. På sikt kommer räddningstjänsten emellertid att samverka när det gäller systemledning med de större räddningscentralerna som finns i landet.

Det mesta som sägs i Räddningstjänstutredningen stämmer överens med de erfarenheter som man fått från sommaren skogsbränder.

Mora brandkår och Orsa räddningstjänst

Insatser

Personal från Mora brandkår och Orsa räddningstjänst deltog i arbetet med att släcka branden på Älvdalens skjutfält 12 juli–3 augusti. Antalet personer som arbetade med insatsen varierade över tiden och bestod av både brandmän och personal i ledningsfunktioner. Totalt 26 personer bidrog i arbetet på plats.

Samordning, samverkan och ledning

Generellt fungerade arbetet mycket bra. Inledningsvis var det emellertid svårt för de nationella myndigheterna att förstå allvaret i situationen. Under insatsens gång fick räddningstjänsten besök bl.a. av MSB:s generaldirektör, Överbefälhavaren, försvarsministern och vice statsministern. Flertalet av de besökande gav uttryck för vikten av att göra besök på plats för att förstå allvaret i situationen. När nationella myndigheter väl förstod allvaret, var det en fröjd att vara en del av det svenska krishanteringssystemet och den goda anda som genomsytrade samverkan.

Det budskap som man skickade med vid de ovan nämnda besöken var att:

⁶ Tjugofyra7 (MSB) oktober 2018.

- ge MSB mandat att samordna och prioritera både nationella och internationella resurser. En aktör måste ha den samlade lägesbilden över landet,
- begär hjälp av EU:s civilskyddsmekanism med bl.a. vattenbombande flygplan och
- förstå att landet är i kris och se sommarens skogsbränder som en nationell händelse.

Oavsett färg på uniform, lokal, regional eller nationell aktör var alla fullt fokuserade på att lösa problemet – en anda som inte tidigare upplevts. En annan framgångsfaktor i arbetet var att räddningstjänsten tog hjälp av specialister. Om man enbart använder brandbefäl riskerar dessa att se verkligheten på samma sätt och man hittar då få nya lösningar till de problem som uppstår.

En ytterligare framgångsfaktor i arbetet var att man inte enbart förlitade sig på principer. Den direkta kommunikationen mellan den lokala räddningsledningen och MSB:s nationella stab gjorde att arbetet gick snabbt och blev effektivt. Lite skämtsamt kan sägas att den regionala nivån gärna vill handlägga ärendet innan verkställighet, medan lokal- och nationell nivå handlade direkt, vilket fick effekt. Den regionala nivån hölls hela tiden underrättad om vilka åtgärder som företogs.

Det är viktigt att stabsarbete sker i en form som många aktörer känner igen. En modell för stabsarbete är den s.k. Natostandarden med funktionerna 1–9. Nämda standard bör införas generellt i det svenska krishanteringssystemet. Att använda sig av en internationell standard medför att både lokala, regionala, nationella och internationella aktörer har lätt att hitta sin roll i stabsarbetet oavsett vilken händelse stabens arbete gäller.

Vad kunde ha gjorts bättre?

Räddningstjänstens ledningsförmåga måste stärkas. Det är inte rimligt att fortsätta som i dag, när inte alla är anslutna till en robust systemledning som kan hantera både vardagen och större händelser och kriser. Det är viktigt att staten här ställer krav på kommunerna. Om detta inte görs kommer lokala räddningschefer även i fortsättningen hävda det kommunala självstyret. När nya krissituationer

uppstår kommer man att återigen att hamna i situationer där man inledningsvis inte kan hantera arbetet ledningsmässigt.

Det är oftast av största vikt att snabbt få igång myndigheters arbete och att vita åtgärder för att på så sätt förhindra att en händelse växer och blir stor.

Försvarmaktens stöd var utomordentligt. Emellertid medför den omständigheten att Försvarmakten inte får öva inför civila kriser att det svenska systemet blir mindre robust. Även Hemvärnet bör ges tillfälle att öva på bl.a. släckning av skogsbränder.

Räddningstjänsten saknar kunskaper om många organisationers kunskaper och förmågor. Att tidigt sända samverkanspersoner till staberna är viktigt. När det gällde Älvdalens skjutfält kom Försvarmaktens samverkanspersoner ganska sent. Försvarmaktens stöd kunde ha blivit ännu mer effektivt om räddningstjänsten haft bättre kunskap om vilken förmåga som Försvarmakten hade. SMHI sände tidigt ut meteorologer vilket var en framgångsfaktor för att inte bara få väderleksrapporter – utan framför allt för att kunna tolka dem och att få förståelse för begränsningar i modellerna.

Svensk krisberedskap kunde ha varit bättre. Räddningstjänsterna hade stora problem med att lösa frågor om logistik, bränsle, samband etc. Mycket löstes nu tack vare Försvarmaktens insatser. Det är viktigt att hitta gemensamma nämnare med Försvarmakten. Parallella strukturer bör inte byggas upp.

Skogsägarnas kunskap och förmåga att hantera, förebygga och efterbevaka skogsbränder behöver öka. Detsamma gäller även räddningstjänsternas förmåga att kommunicera och informera om bevakningsansvaret i samband med räddningsinsatsernas avslutande.

Det saknades också nationella förstärkningsmoduler, exempelvis avseende ledningsplatser. Också här finns det sannolikt många fördelar med att samordna arbetet med Försvarmakten och då inte minst utifrån ett framtida totalförsvarsperspektiv.

Lägesbilder och information delas vanligtvis genom informationssystemet WIS⁷. Eftersom man var av den uppfattningen att WIS var ett säkert system, så till vida att informationen inte skulle spridas utanför systemet, fördes samtliga loggar, stabsorienteringar och lägesrapporter i WIS. Länsstyrelsen lämnade emellertid ut loggarna till media. Det behövs således ett system där man kan dela korrekta lägesbilder mellan olika aktörer, utan att riskera att informationen blir offentlig.

⁷ WIS är ett nationellt webbaserat informationssystem.

Användningen av samhällets samlade resurser

I huvudsak utnyttjades samhällets samlade resurser på ett effektivt sätt vid räddningsinsatsen. Inledningsvis saknades dock samordning och prioritering på nationell nivå. Detta medförde vid ett tillfälle att räddningsinsatsen vid Älvdalens skjutfält fick en förstärkning som visade sig behövas bättre på en annan plats.

Erfarenheter

En av många erfarenheter är att det är viktigt att tidigt ta in hjälp utifrån. Vidare att det är viktigt att staben har en bra kompetens och att ledningen inte enbart består av brandbefäl. En annan lärdom är att de olika räddningstjänsterna inte klarar sig själva utan att det är viktigt att ansluta sig till ett större sammanhang där en systemledning säkerställs kontinuerligt över dygnet – oavsett vardagliga händelser eller kriser.

Sedan tidigare pågick en utredning om att bilda ett kommunalförbund för fem kommuner i Norra Dalarna. Beslut om en ny organisation har nu tagits.

Räddningstjänstutredningens förslag

Erfarenheterna från arbetet med att släcka sommarens skogsbränder visar på att nästa kris kommer att kunna hanteras betydligt bättre om Räddningstjänstutredningens förslag finns på plats och är genomförda.

Länsstyrelsen i Dalarnas län

Det är viktigt att i denna utredning förstå att skogsbrandsbekämpning är så mycket mer än bara släckningsarbete och att en utredning bör involvera och belysa hela krisberedskapssystemet. Arbetet med sommarens skogsbränder utgick från länsstyrelsens ledningsplats och resurssamordnande funktion i Dalarna vilka båda är lokaliserade i Falun.

Insatser

Länsstyrelsens personalstyrka varierade mellan 12–20 personer. Länsstyrelsen bidrog även med två tusen meter slang till de stora bränderna. Länsstyrelsen har även deltagit i eftersläckningsarbetet med egen personal.

TiB och personal från beredskapsfunktionen var igång från den 13 juli. Två dagar senare, den 15 juli, var länsstyrelsens presumtiva räddningsledare och resurssamordnande funktion i gång för att ge stöd till kommunernas räddningsledare. Länsstyrelsen hade således en aktiverad beredskapsorganisation och stab från nämnda datum och fram t.o.m. den 6 augusti. Beredskapsorganisationens och stabens uppgift var att hantera de akuta händelserna i länet. Utöver det har en stab arbetat i ungefär två månader med efterarbete efter händelsen.

Länsstyrelsen deltog inte i det direkta släckningsarbetet utan har en samordnande roll genom sitt regionala geografiska områdesansvar. Skogsbrandsbekämpning är som tidigare nämnts större än bara släckningsarbetet. Det är viktigt att involverade aktörer förstår krisberedskapssystemet och vad det innebär att hantera hela samhällsstörningen samt att sätta hjälpbehovet i centrum.

Samordning, samverkan och ledning

Länsstyrelsens uppfattning är att det på lokal nivå har fungerat i stort sett väl. Det har i kommunerna funnits olika inriktning för arbetet framför allt från den kommunala ledningen. På regional nivå har det fungerat så länge som man har följt de regionala överenskommelserna. Det har periodvis varit låg bemanning på resurssamordnande funktion men då har länsstyrelsen gått in och stöttat.

Det har upplevts som delvis problematiskt mellan regional och nationell nivå när MSB har gått förbi det regionala geografiska områdesansvaret. MSB har bl.a. frångått de rutiner myndigheten själv har satt upp när det t.ex. gäller begäran om nationella och internationella resurser. Inarbetade och prövade arbetsätt med tillhörande vägledning användes inte i praktiken. Som ett exempel kan ges när en räddningsledare i Älvdalsområdet ville avropa resurser enligt Nordredavtalet och MSB meddelade att all samordning av internationella resurser skulle gå via dem.

Tillgången till mobil förstärkning för Raket-systemet var bristfälligt. Det tog två veckor från begäran till dess att den var driftsatt.

En nationell lägesbild efterfrågades tidigt för att underlätta bedömningar och samverkan nationellt och mellan länen. Den första nationella lägesbilden angående läget med skogsbränderna. Presenterades i WIS den 19 juli 2018, först en vecka in i händelsen Länsstyrelsen presenterade första lägesbilden i WIS den 16 juli och presenterade därefter två lägesbilder dagligen. Ett stort behov fanns av att få ta del av en nationell lägesbild tidigare.

En kontakttväg in till de olika staberna var en förutsättning för att skapa en god hantering av händelserna. MSB saknade en tydlig kontakttväg.

Länsstyrelsen genomförde regionala samverkanskonferenser dagligen och ett flertal möten med regionala krishanteringsrådet ISF (Inriktning, Samordning, Funktion) under händelsen. Nationella myndigheter som t.ex. MSB och Försvarsmakten deltog vid mötena men inspel saknades från MSB vilket inte fyllde på lägesbilden som presenterades.

Behov av samverkan mellan MSB och länsstyrelserna i de drabbade länen efterfrågades tidigt även vid de nationella samverkanskonferenserna. Länsstyrelserna i Dalarna, Gävleborg och Jämtlands län genomförde sedan egen samverkan genom dagliga avstämningsmöten där bl.a. lägesbild och resursbehov delades.

Erfarenheterna från sommaren visar att den regionala nivån i krisberedskapssystemet behövs och att det är olyckligt att gå förbi delar av ett i övrigt fungerande krisberedskapssystem.

Vad kunde ha gjorts bättre?

Resursfördelning löstes i huvudsak genom att resurssamordnande funktionen tillsammans med presumtiva regionala räddningsledare verkade som uppdragsgivare till denna. Funktionerna och rutinerna är övade och den styrande dokumentationen kring detta är förankrad med alla elva räddningstjänsterna i länet. Genom detta har länsstyrelsen en beredskap i ett mycket tidigt skede av en händelse för att dels fördela, dels prioritera resurser i länet. Vidare vet räddningsledaren vem eller vilka som är presumtiva regionala räddningsledare vid en

större händelse. Företeelsen med beslut om att utse en regional räddningsledare är genom återkommande övningar till del avdramatiserad, kontaktvägarna för att stämma av vad som behöver lyftas i en prioriteringssituation eller konkurrenssituation om resurser, är även de förberedda så långt som möjligt.

Med anledning av skogsbränderna aktiverade länsstyrelsen tidigt den resurssamordnande funktionen, presumtiv regional räddningsledare och händelseansvarig tillsammans med bl.a. TiB, juridiskt stöd, HR- och kommunikationsresurs samt länsledning. Krisledningsstaben aktiverades den 18 juli. Diskussioner fördes löpande med presumtiv regional räddningsledare och länsstyrelsens stab om ett eventuellt övertagande.

Länsstyrelsen påbörjades tidigt ett arbete för att kunna genomföra ett övertagande av räddningsinsatserna. Då staben aktiverades, kom emellertid signaler om att ledningssystemen på plats vid bränderna fungerade bra samt att staberna hade god uthållighet. Detta ledde till att något övertagande inte blev aktuellt. Då flertalet större bränder som hanterades av olika räddningstjänstorganisationer pågick i länet var slutsatserna att länsstyrelsernas organisation, den resurssamordnande funktionen och presumtiv regional räddningsledare fungerade bäst som stöd till samtliga insatser och att ett övertagande inte hade underlättat.

Erfarenheter

Länsstyrelsen har påbörjat två utvärderingar av sommarens händelser, en med fokus på egen ledning, regional samordning och stab och en med fokus på samverkan och jämförelser mellan de tre hårdast drabbade länen: Gävleborg, Jämtland och Dalarna. Allt för att utvärdera och stärka länsstyrelsens förmåga till samordning och inriktning.

Länsstyrelserna är starka tillsammans och kan bl.a. snabbt omfördela personal mellan myndigheterna. Att använda framtagna rutiner och arbetssätt på alla nivåer är viktigt samt att hålla dessa aktuella genom kontinuerlig utbildning och övning.

Länsstyrelsen har mot bakgrund av erfarenheter från sommaren gjort en översyn av stabskompetenser och resurser som behöver finnas för att vara ännu bättre rustade inför kommande samhällsstörningar.

Räddningstjänstutredningens förslag

När det gäller Räddningstjänstutredningens förslag hänvisar länsstyrelsen till det remissyttrande som man lämnat till Justitiedepartementet.

12.1.4 Övriga delar av Sverige

Utredningen har fått in ett stort antal svar från räddningstjänster i övriga delar av landet. Nedan återges av endast en mindre del av dessa. Detta dels med anledning av att utredningens direktiv anger att vi särskilt ska utvärdera de operativa räddningsinsatserna i de tre angivna länen, dels av utrymmesskäl. Även de som inte återges nedan är av betydelse för utredningens analyser och slutsatser. Utredningen har även fått ta del av sammanställningar av erfarenheter och lärdomar från ett antal personer som arbetat med släckning av sommarens bränder. Även dessa är med i underlaget för utredningens analyser och slutsatser.

För att kort sammanfatta de erfarenheter som huvudsakligen kommit fram i de ovan åsyftade svaren på utredningens frågor och vid möten med de aktuella räddningstjänsterna kan följande nämnas:

- Samarbetet mellan de olika aktörerna som deltog i de operativa räddningsinsatserna vid skogsbränderna var bra och prestigelöst.
- MSB:s initiativ att agera var riktigt, nationell samordning behövdes.
- Vikten av att tidigt komma i gång med tillräckliga resurser i räddningsinsatserna understryks.
- Större organisationer och en utökad samverkan kring systemledning behövs i hela landet.
- Räddningstjänstutredningens förslag ger bättre förutsättningar att klara av stora räddningsinsatser som att släcka skogsbränder.

Räddningstjänster

Räddningstjänsten Sala-Heby: Samarbetet mellan helikopter och markpersonal kunde i inledningsskedet ha varit bättre. Vidare borde en stab ha byggts upp snabbare. Räddningstjänsten konstaterar att man ser fördelar med att sätta in stora släckningsresurser i ett tidigt skede.

Storstockholms brandförsvares (SSBF): Personal från SSBF arbetade med släckningsarbete i Sala, Jämtland och Gävleborg. En större vana av att arbeta i stora operativa system underlättat hanteringen. Arbetet hade varit hjälpt av mer enhetliga rutiner, nomenklatur, materiel, ledningssystem och utmärkning. Även avsaknaden av en sammanhållen systemledning i de drabbade kommunerna gjorde att den initiala resursättningen, hanteringen och omfallsplaneringen blev ineffektiv. Med en sammanhållen systemledning hade man kunnat samordna insatserna över ytan för att uppnå effektivt resursutnyttjande på marken. Om man hade haft en större vana och bättre grundrutiner skulle man troligtvis tidigare ha ökat överförandet av resurser över kommun och länsgränser. Detta kräver i sin tur att man har mandat och vana av att fatta den typen av omfattande beslut, ibland med bristfälliga uppgifter som underlag. Man måste alltså tidigt, inom minuter och inte dagar, bygga upp en stark lednings- och utförarorganisation.

Erfarenheterna från sommarens arbete visar att det behövs en högre ledningsutbildning för de personer som ska verka på systemledningsnivå inom räddningstjänsten. Vidare behövs en gemensam stabsmetod och stabsutbildning. Det behövs också personer på nationell nivå som kan stödja lokala räddningsledare. Ett mindre antal resursstarka, vana och robusta räddningscentraler behövs för att leda, hantera och koordinera större händelser.

Om man på nationell nivå uttalat att en nationell krissituation rådde hade SSBF kunnat göra förändringar i sin beredskapsplanering och på så vis kunnat få fram mer personal och utrustning. Vidare bör arbetstidsavtalen ses över utifrån ett krisperspektiv.

Räddningstjänsterna i Östergötland, Kalmar och Jönköpings län: Som gemensamma framgångsfaktorer nämns bl.a. systemledningsförmåga över tid och samverkan med förberedda förstärkningsresurser. Vidare konstaterar man bl.a. att det är viktigt att löpande analysarbete görs för att bedöma brandriskvärden. Detta arbete bör samordnas mellan flera län som har en liknande riskbild. I arbetet användes MSB:s informationssystem *Brandrisk i skog och mark* som gav utmärkt data för analyser.

Som förslag på åtgärder nämns bl.a. att kunskap om släckning av skogsbränder bör ingå i grundutbildningen för räddningspersonal. Utifrån brandriskdata behöver olika åtgärder vidtas av samhällets aktörer. Som exempel kan nämnas att vid ett brandriskvärde (Fire

Weather Index, FWI) på 35 eller högre så bör en nationell helikopterberedskap etableras i berörda län. Insatstiden för helikoptrarna ska vara 60 minuter.

Nationella gemensamma riktlinjer för eldningsförbud bör införas. Vidare behövs en gemensam nationell syn på uppbyggnaden av stab och ledning. Man konstaterar också att en stärkt kommunal förmåga att hantera räddningstjänst under höjd beredskap kan bidra till en förbättrad hantering av omfattande olyckor i fredstid.

Räddningstjänsten Höga Kusten Ådalen: MSB bör utveckla arbetet med att ta fram och sammanställa ännu mer tillförlitliga nationella lägesbilder. Ett exempel är branden i Brattsjö, Örnköldsviks kommun, som bedömningsvis för länge utgjorde grunden för att Västernorrland var ett nationellt fokusområde. Vidare var rapporteringen från branden i anslutning till Kårböle tidvis bristfällig.

MSB:s omvärldsbevakning bör utvecklas till att, förutom brandriskläge, också omfatta läge i räddningstjänsternas kluster. Det gäller personal och materiel samt i stort hur insatsmöjligheterna är.

MSB bör stärka kontakten med de olika geografiska klustren när det gäller att utbyta korrekt operativ information. Detta gäller information åt båda hållen. Att MSB i samband med den särskilda nationella insatsen valt att hålla kontakten med olika geografiska kluster är bra.

MSB:s TiB-funktion var den enda nationella operativa ledningsresursen långt in i den eskalerande skogsbrandssituationen. I samband med en medelstor skogsbrand i Västernorrland omedelbart före det att den nationella insatsen inleddes upplevde räddningstjänsten att TiB-funktionens stöd var bristfälligt. Räddningstjänsten anser att det bör finnas någon form av mellanläge hos MSB. Myndigheten bör också överväga att som en ordinarie aktivitet genomföra kontinuerliga nationella lägeskonferenser i lämplig omfattning och med anpassat innehåll.

MSB:s stöd med att snabbt förmedla förstärkningsutrustning från de nationella skogsbandsdepåerna samt fordon och annan materiel från MSB:s räddningsskola i Sandö har varit bra. Detsamma gäller förmedlande av nationellt understöd med vattenbombning från luften.

Före det att vattenbombningsplan återkom till Sverige och utländska helikoptrar fanns att tillgå, rådde under några dagar en allvarlig nationell bristsituation när det gällde tillgången till privata helikoptrar med utrustning för vattenbombning (i vart fall i norra Sverige). Detta förhållande borde MSB haft bättre kontroll över.

Dels i syfte att löpande skaffa sig en helhetsbild över tillgängliga helikopterresurser, dels för att vid och helst före det att bristsituationen uppstod, kunna påkalla att statliga helikoptrar skulle finnas tillgängliga för vattenbombning på kort varsel.

MSB bör ha en särskild grupp med centrala skogsbrandsexperter (nationella och från några räddningstjänster) som på kort varsel kan stödja nationella och lokala myndigheter i ett allvarligt skogsbrandsläge. Det kan bl.a. gälla stöd med analysarbete. Detta i likhet med dricksvattenområdets Nationella vattenkatastrofgrupp.

MSB bör utveckla mottagandet av och värdskapet för utländska förstärkningsresurser. Mycket har varit bra i denna hantering. Men tydligare riktlinjer för arbetet bör tas fram liksom att personal för ändamålet förbereds och tränas. Det är viktigt att ha koll på vad den förstärkande enheten har för arbetssätt. Vissa utländska markenheter har i sina arbetssätt uteslutande bekämpat skogsbränder från sina fordon vilket inte överensstämmer med det svenska arbetssättet.

Länsstyrelser

Länsstyrelsen i Hallands län: Samordningen på nationell nivå karaktäriserades inledningsvis av reagerande och att det saknades proaktiv samordning. Det var uppenbart att den samordnande myndigheten, MSB, under det inledande skedet av sommarens skogsbränder saknade personal.

Den regionala samordningen fungerade emellertid väl. Redan under skogsbrändernas inledande dagar genomfördes länsstyrelsegemensamma samverkanskonferenser i syfte att fastställa en gemensam inriktning för hur de drabbade länen skulle stödjas. Efter mindre än en vecka hade en länsstyrelsegemensam personalpool skapats med fem till tio personalkategorier vilka var bemannade med hundratalet medarbetare från stödjande länsstyrelser. Varje dag genomfördes samverkan med de drabbade länen och länsrådsmöten genomfördes veckovis. Länsstyrelsernas gemensamma it-avdelning utvecklade förmågan att snabbt kunna utrusta tillfällig lokal med fullt utbyggd it-infrastruktur. 21 länsstyrelser blev under sommarens händelser till en länsstyrelse.

Länsstyrelsen gör bedömningen att den nuvarande strukturen med krisberedskap i tre nivåer, lokal, regional och central är nödvändig.

Erfarenheter av hur tidigare skogsbränder har hanterats har gemensamt arbetats in i organisationerna och samverkan mellan länsstyrelserna har överträffat förväntan. Vid en sådan omfattande händelse som sommarens skogsbränder innebar är det geografiska områdesansvaret utgångspunkten för länsstyrelsernas arbete.

Länsstyrelsen i Stockholms län: Främst stöttade länsstyrelsen insatsen i Gävleborgs län men hade beredskap för att stödja fler om behov hade uppstått. Under perioden den 21 juli–9 augusti bistod länsstyrelsen med en ställföreträdande räddningsledare. Utöver räddningsledaren bistod länsstyrelsen med tio medarbetare i funktioner som funktionschefer i staben, som experter inom naturvård och arbetsmiljö, jurist och personal för att ingå i olika stabsfunktioner.

Länsstyrelsens initiala uppdrag var att en av deras medarbetare planerade för övertagandet av räddningstjänstansvaret i Gävleborgs län. Det kunde tydligt konstateras att samordningen inte fungerade tillfredsställande. Detta var också ett av skälen till att räddningstjänstansvaret togs över. När väl övertagandet skett ledde detta i sin tur till att samordningen både lokalt och regionalt förbättrades avsevärt och att den nationella funktion som MSB startat fungerade bättre.

Ett övertagande av räddningstjänstansvaret borde ha skett tidigare. Vidare borde MSB ha verkat genom länsstyrelserna. Det blev inte bra när MSB vände sig direkt till räddningstjänsterna. Det system som vi har i Sverige för hantering av kriser bör följas.

De erfarenheter som länsstyrelsen har från sommarens arbete med skogsbränder visar på att länsstyrelsen har en viktig roll i krishanteringssystemet samt en viktig roll i att överta räddningstjänstansvaret. Räddningsinsatser av det slag som var i somras är betydligt mer än att släcka en brand. Insatsen handlar i stället om att hantera en samhällskris.

Länsstyrelsen konstaterar att Räddningstjänstutredningen har många och i vissa fall allvarliga brister. Därtill har nämnda utredning ett alltför snävt synsätt.

Länsstyrelsen i Uppsala län: Länsstyrelsen bistod länsstyrelserna i Gävleborgs och Dalarnas län med personal och materiel. Under perioden den 20 juli till den 15 augusti bistod man med 15 personer, utlån av 24 Rakelterminaler, slang, slangarmatur m.m.

När det gäller samordning, samverkan och ledning kan följande sägas: Samordningen fungerade med hänsyn till omständigheterna bra överlag. Det ställdes såklart stora krav på ledningsförmåga. Behovet

av ledningsstöd lokalt och regionalt var större än det ledningsstöd som MSB förmådde leverera. Vidare ställer samordning, samverkan och ledning krav på god kännedom om både den lokala och den regionala riskbilden. Processen för övertagande ställer också krav på en god helhetssyn samt en god lägesbild.

Länsstyrelsen konstaterar att utvecklingen har varit starkt positiv om man jämför med hur man hanterade bränderna i Västmanland under 2014. Det finns emellertid hela tiden delar som kan utvecklas. Man kan förvänta sig att aktörer följer de riktlinjer som finns inom krisberedskapen. Om man tvingas till avsteg bör detta förklaras tydligt i varje enskilt fall. Förutsägbarhet är viktig vid kriser.

De resurser som fanns till räddningstjänstens förfogande kunde ha använts på ett mer effektivt sätt.

Erfarenheter från sommarens arbete visar att vid övertagande av kommunal räddningstjänst är det lätt hänt att hela stabens arbete ägnas åt själva räddningsinsatsen. Räddningsinsatsen och ledningen av denna är en mycket central del, men en länsstyrelse måste också ha en förmåga att hantera sina övriga uppgifter och ansvar inom länet. Flera viktiga funktioner inom staben leddes denna sommar av räddningstjänstpersonal. Helt relevant för t.ex. insatsledning, men det är knappast lämpligt att stabschef samt chefen för analysfunktionen inte var länsstyrelsepersoner. Även om de personer som under sommaren innehade dessa positioner var mycket kompetenta, så kan man inte förvänta sig att de, mitt i en brinnande händelse, också ska kunna sätta sig in i och ta sig an det mycket bredare perspektivet som länsstyrelserna har på hanteringen av händelsen och på händelsens konsekvenser.

När det gäller Räddningstjänstutredningens förslag så anser länsstyrelsen att flera av utredningens förslag är välgrundade och leder utvecklingen framåt. Emellertid är betänkandets perspektiv allt för smalt för att besvara den grundläggande frågan om hur räddningstjänsten i samhället totalt ska bli mer effektivt. Det som saknas i Räddningstjänstutredningen är i huvudsak att räddningstjänstverksamheten inte betraktas som en viktig del i ett större sammanhang utan som den enda verksamhet som påverkar om samhället lyckas hantera stora bränder.

Räddningstjänstutredningen saknar vidare perspektivet att ledning av stora händelser måste förankras lokalt och regionalt och måste kunna appliceras efter de ledningsprinciper som karaktäriserar det

svenska krisberedskapssystemet. Ansvars-, likhets- och närhetsprincipen måste hanteras och klarläggas för att undvika att krishanteringssystemet blir otydligt. Det statliga räddningstjänstperspektivet hanteras ytligt i betänkandet och flera av förslagen har inte heller belysts i detta perspektivet. Vidare saknar utredningen också ett resonemang kring hur utredningen ser på MSB:s riktlinjer för den modell för ledning som är under implementering i Sverige – Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar. En annan väsentlig svaghet som sänker helhetsbedömningen av betänkandet är att hänsyn inte har tagits till den övriga utveckling som genomförs inom ramen för totalförsvarets utveckling.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län: Länsstyrelsen är värdmyndighet för länsstyrelsernas gemensamma it-verksamhet, benämnd it-avdelningen. It-avdelningen stödde arbetet bl.a. med utökade öppettider i Servicedesk för berörda länsstyrelser och med resurser på plats i Gävleborgs län.

Länsstyrelsen bidrog med fem medarbetare med olika kompetenser vid insatserna mot skogsbränderna i Gävleborgs län under veckorna 29–32. Här deltog bl.a. personal med räddningstjänstkompetens.

Vidare aktiverades länsstyrelsens räddningstjänstorganisation. Organisationen tillfördes ytterligare kompetens för skogsbrands-situationen. Länsstyrelsen skapade också en särskild skogsbrandsfunktion som bestod av företrädare för Räddsam VG (De kommunala räddningstjänsterna i länet), Polismyndigheten, Försvarmakten, Skogsstyrelsen och länsstyrelsens presumtiva räddningsledare. Skogsbrandsfunktionen gjorde riskbedömningar för länet vilket skapade operativ inriktning för stor slagkraft i ett tidigt skede vid skogsbrand.

Bland erfarenheter från sommarens skogsbränder nämner länsstyrelsen bl.a. att it-avdelningens insatser genomfördes i tid och med rätt resurser och resulterade i ett väl fungerande it-stöd. De förbättringsområden som länsstyrelsen nämner är att it-avdelningens kunskap kring krisarbete bör utökas. Vidare behövs det en nationell myndighetsstyrning för att klara insatser av denna omfattning. Länsstyrelsen anser att man bör skapa en länsövergripande funktion. I denna funktion ska länsstyrelsen, Försvarmakten, Polismyndigheten, Skogsstyrelsen, utförarorganisationen av skogsbrandbevakning med flyg, frivilligorganisationer och kommunala räddningstjänster ingå.

När det gäller Räddningstjänstutredningens förslag så anser man att utredningen inte tagit vara på den regionala kunskapsbas och förmåga som länsstyrelserna som myndigheter besitter. Förmågan att hantera omfattande skogsbränder och andra omfattande olyckor bör bygga på ett regionalt perspektiv. Här bör man använda den samverkansförmåga och räddningstjänstkompetens som länsstyrelserna har.

Länsstyrelsen i Östergötlands län: Personal från länsstyrelsen deltog i arbetet i staberna i länsstyrelserna i Dalarnas och Gävleborgs län. Länsstyrelsen har med beaktande av de erfarenheter som man fått under sommaren påbörjat ett arbete med revidering av den egna krisorganisationen.

Räddningstjänstutredningens förslag är i flera delar långt ifrån optimala och bör omprövas efter sommarens händelser. Utredningen saknar en helhetssyn kring nyttjandet av samhällets totala resurser ur ett nationellt, regionalt och lokalt perspektiv vid kriser och räddningsinsatser. De viktigaste punkterna kopplade till sommarens bränder är:

- Sommaren har visat att det kan pågå flera större händelser samtidigt i landet och som kan kräva ett övertagande av ansvaret för den kommunala räddningstjänsten. Troligen kommer liknande situationer uppkomma oftare framöver beroende på klimatförändringar. Ansvaret för övertagande av kommunal räddningstjänst bör ligga kvar på länsstyrelserna och inte flyttas till MSB.
- Sommaren visar också på det samordningsansvar som en central myndighet (MSB) bör ha och ta. Framför allt för nationella och internationella resurser. Här bör MSB få en tydligare operativ roll med att samordna samt fördela nationella och internationella resurser. Genom den rollen kan MSB på ett tydligare sätt stödja lokala och regionala aktörer.
- Länsstyrelserna har under sommaren visat att de tillsammans kan bemanna flera krisorganisationer samtidigt vid flera olika platser, genom en gemensam resurspool som därmed skapar uthållighet. Länsstyrelsernas roll vid kriser och arbete i det regionala perspektivet är en nyckel för den regionala samordningen, bl.a. för kontakter/rapporteringar mellan sektorsmyndigheter och lokal nivå.

12.2 Arbetstagarorganisationer

12.2.1 Brandmännens riksförbund

Ledning

Brandmännens riksförbund anser att vid insatsen i Gävleborgs län så fungerade ledningen bra. Det fanns en klar medvetenhet att behovet var större än resurserna på samtliga plan och att det skulle ta tid att bygga upp organisationen till en acceptabel nivå.

Vad kunde ha gjorts bättre?

När det gäller vad som kunde ha gjorts bättre, kan konstateras att samordning och kommunikation mellan bakre och främre stab inte alla gånger fungerade tillfredsställande. Tillgång till en videokonferenslänk med möjlighet till gemensamma genomgångar hade troligtvis förbättrat arbetet avsevärt.

Vidare kan man ställa frågan om sektorerna blev för stora? Vissa räddningstjänster tillämpar ett system med s.k. storsektorer. En stor sektor är indelad i egna sektorer. Det finns en storsektorchef och under honom eller henne verkar alltså sektorchefer i denna storsektor. Tanken med detta system är att skapa avlastning för ledningspersonalen.

Det var hela tiden brist på brandpersonal och brandbefäl. Vidare arbetade man allt för långa pass. Det hade varit önskvärt med en bättre och mer genomtänkt skiftgång, men bristen på personal omöjliggjorde detta.

Hjälpande räddningstjänstorganisationer bör så långt som möjligt vara självförsörjande när det gäller underhåll, mat och logi m.m. Annars blir detta en stor belastning för den som begär hjälp.

På det nationella planet saknades en sammanställning av erfaren personal eller personal med specialkunskaper. Vidare tog man inte tillvara på den erfarenhet som delar av personalen hade från släckningsarbetet i Västmanland sommaren 2014.

Användningen av samhällets samlade resurser

MSB:s förstärkningsresurs för skogsbrand användes, men det fanns ingen direkt kontroll av vilket material som lämnades ut och för vilket syfte.

Erfarenheter

Erfarenheter från sommarens bränder visar på vikten av att kunna slå ner branden i ett tidigt skede. Den taktiska reserv som skapades i statlig regi mot slutet av sommaren och placerades ut på olika platser var mycket bra. Det är önskvärt att detsamma sker under kommande somrar när brandriskvärden i en region uppgår till ett i förväg bestämt värde. Även en taktisk reservstyrka med brandpersonal skulle vara en välkommen hjälp.

Staben bör på ett tidigt stadium ha tillgång till expertis när det gäller skogsbrandsbeteende och spridningsberäkningar. Bemanningen måste bli bättre. Dels bör räddningsenheterna vara tillräckligt stora för att tidigt få kontroll på situationen, dels måste det finnas tillräckligt med personal för att styrkan ska vara uthållig i händelse av att branden blir långvarig.

Säkerhetsutbildning för brandpersonal som sätts in vid skogsbränder måste vara obligatorisk. Vidare måste erfaren personals kunskaper tas till vara på ett bättre sätt än vad man gör i dag.

Sveaskog gjorde en mycket bra insats med att bygga brandgator. Deras arbete utfördes på ett bra och säkert sätt. Nordvästra Skåne kommer att försöka skapa en kontakt med de stora skogsbolagen i syfte att diskutera beredskapen för liknande åtgärder i nordvästra Skåne.

Räddningstjänstutredningens förslag

Det hade varit önskvärt om utredningen föreslagit tydligare föreskrifter om hur omfattande neddragningar i personal som en kommun får göra i förhållande till vad kommunen förväntas kunna utföra enligt handlingsprogrammet.

Den tvååriga utbildningen i skydd mot olyckor har blivit sämre när det gäller att utbilda brandmän för operativ räddningstjänst. Enligt riksförbundets erfarenhet saknar de som genomgått utbildning i vissa fall delar av det som man betraktar som baskunskap för en operativ brandman. Den operativa delen i utbildningen bör prioriteras.

12.2.2 Kommunal

Vad kunde ha gjorts bättre?

Många av de brandmän som deltog i insatserna för att släcka sommarens skogsbränder har upplevt arbetsmiljöproblem och då ofta relaterade till långa arbetstider. Det förekom att brandmän arbetade flera dygn i sträck utan att få tillräckligt med vila. Detta tillsammans med långa transportavstånd och långa körtider bidrog till att förarna blev en fara både för sig själv och för andra. Oklara arbets- och ersättningsvillkor bidrog till ett stort missnöje.

Erfarenheter

Många deltidsbrandmän deltog i släckningsarbete och gjorde detta under en längre period. Denna tidsperiod var ofta längre än den ordinarie beredskapsperioden och dessutom på en annan ort långt ifrån den ort där de normalt kan förväntas vara i beredskap. Detta skapar i sig två problem: För det första kan deltidsbrandmännen inte utföra sina normala arbetsuppgifter åt sin huvudarbetsgivare, vilket medför att det blir än svårare att få huvudarbetsgivare att lämna sitt samtycke till uppdrag som deltidsbrandman. För det andra så lämnar deltidsbrandmannen sitt beredskapsområde vilket medför att det inte finns tillräckligt många deltidsbrandmän kvar där för att sköta de arbetsuppgifter som de förväntas utföra.

Kommunals uppfattning är att den omständigheten att de saknas handlingsplaner för den typ av händelser som sommarens bränder innebar, bidrog till ovan nämnda problem. Sommarens arbete innebar icke acceptabla risker för brandmännen.

Räddningstjänstutredningens förslag

Många av Räddningstjänstutredningens förslag är bra och pekar direkt på det som upplevdes som brister i insatserna för att bekämpa sommarens skogsbränder. Utredningen nämner bl.a. bristen på samverkan och ansvar mellan ledningsfunktioner och brister i hur kommuner inventerar och analyserar risker för att förebygga och stoppa bränder.

Emellertid berör utredningen inte det kanske mest fundamentala i släckningsarbetet – räddningstjänstpersonalen. Utredningen ger inte heller svar på frågan om hur skogsbränder kan förebyggas. Utredningen föreslår inte heller någon nationell strategi mot skogsbränder. En sådan strategi skulle även innehålla bestämmelser för hur personal snabbt skulle kunna allokeras vid en större händelse.

En sådan nationell strategi presenterades i en rapport från 2011⁸, Rapporten innehåller bl.a. en internationell utblick i länder som är vana att hantera stora skogsbränder.

⁸ Nationell beredskap mot skogsbränder vid eventuellt förändrat klimat, Leanderson och Lillienberg, Lunds tekniska högskola.

13 Insatser – Statliga myndigheter, SOS Alarm och Sveriges Radio

I det föregående kapitlet redovisades räddningstjänsternas, kommunernas och länsstyrelsernas insatser och erfarenheter från arbetet med att släcka sommaren skogsbränder. I detta kapitel redovisas de statliga myndigheternas insatser och erfarenheter. Även denna text är baserad på dels de svar som respektive statlig myndighet lämnat på utredningens frågor, dels på uppgifter som kommit fram vid möten med respektive myndighet. Det är således aktörernas egna uppgifter som redovisas i avsnittet.

13.1 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB

MSB:s har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning som inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret gäller åtgärder före, under och efter en olycka (1 § förordning [2008:1002] med instruktion för MSB). MSB ska vidare arbeta med och verka för samordning avseende såväl åtgärder, användning av samhällets samlade resurser som kommunikation med allmänheten och mellan berörda samhällsaktörer för att bl.a. hantera olyckor. MSB ska också ha förmåga att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser och vid höjd beredskap.

MSB har en stående operativ organisation och en beredskapsorganisation som kan aktiveras dygnet runt och som ska säkerställa myndighetens arbete vid bl.a. allvarliga olyckor, kriser och katastrofer.

Insatser

MSB genomförde under senvåren 2018 flera aktiviteter i ett proaktivt och förebyggande syfte med tanke på de extremt höga brandriskerna som förväntades i slutet av maj. Efter en dialog med länsstyrelserna gick MSB den 25 maj ut med ett nationellt myndighetsmeddelande. Syftet med meddelandet var att varna för extremt stor brandrisk i flera större områden i Sverige och att informera om att prognosen visade på att brandrisken skulle förvärras under de kommande dagarna. Meddelandet manade också till stor försiktighet. Under sommaren gick MSB ut med totalt fem myndighetsmeddelanden.

MSB aktiverade den 3 juni det europeiska satellitstödet Copernicus i syfte att bättre se brändernas utbredning. MSB valde också att proaktivt aktivera EU:s civilskyddsmekanism ERCC. MSB begärde den 6 juni stöd i form av brandbekämpningsflyg från ERCC. Stödet begärdes alltså i ett beredskapshöjande syfte. Orsaken var de höga brandriskvärdena. Den 10 juni anlände två brandbekämpningsflyg från Italien.

Den 7 juni tog MSB beslut om att inrätta en s.k. särskild organisation. Syftet med en sådan är att säkerställa att resurser frigörs för att kunna arbeta med pågående händelser, samordna och stödja ansvariga aktörer i deras arbete. I den särskilda organisationens uppgifter ingår också att upprätta en lägesbild och att kontinuerligt hålla denna uppdaterad.

Även MSB:s egna förstärkningsresurser aktiverades till flera bränder under den här perioden. Den 21 maj användes en skogsbrandsdepå i Skinnskatteberg och den 4 juni begärde räddningstjänsten i Sala stöd av skogsbrandsdepåer till två bränder i sitt område. Totalt skickades depåer till tre bränder under juni. Personal skickades till en brand i Kristinehamn den 9 juni för att ge stöd med samverkan och ledning.

Mot slutet av juni förbättrades läget även om man höll en fortsatt hög beredskap. De italienska brandbekämpningsflygen återvände hem den 19 juni. Kort därefter, den 21 juni, beslutade MSB att den särskilda organisationen för skogsbrandrisk skulle gå ner i intensitet. Vanligtvis avslutar MSB en särskild organisation när en händelse är över. Här tog man emellertid beslutet att behålla den särskilda organisationen för att snabbt kunna utöka den om prognoserna återigen skulle visa på höga brandrisker eller om nya bränder skulle flamma upp.

Den 2 juli beslutade MSB att fullt ut återaktivera den särskilda organisationen för skogsbrandsrisk. MSB hade då redan tidigare haft en dialog med MSB:s motsvarighet i Norge, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), för att få stöd med helikoptrar. Under juli månad var skogsbrandsrisken extremt hög eller mycket hög i Götaland, Svealand och södra Norrland. Skogsbrandsdepåer och helikoptrar skickades bl.a. till bränder i Örebro, Kalmar och Värmlands län. Även helikoptrar från Försvarsmakten och privata aktörer deltog i släckningsarbetet på direkt begäran av räddningstjänsterna. Under de kommande dagarna kunde räddningstjänsterna meddela att bränderna var under kontroll.

MSB hade under denna period en kontinuerlig dialog med ERCC om att Sverige sannolikt återigen skulle komma att behöva stöd genom brandbekämpningsflyg.

Under den andra veckan i juli var brandrisken fortsatt hög och flera bränder bröt ut. Samtliga bränder kontrollerades av räddningstjänsterna med egna resurser. MSB förde emellertid en kontinuerlig dialog med flera länsstyrelser för att dels följa uppkomna bränder, dels snabbt kunna agera om stöd efterfrågades.

MSB beslutade snart att den särskilda organisationen, som tidigare innefattat hantering av brandrisk och bränder, även skulle omfatta torkan och den risk för brist på vatten som förelåg i delar av landet. MSB genomförde konferenser med berörda myndigheter och länsstyrelser för att underlätta samverkan. Man följde även utvecklingen noggrant för att kunna ge stöd även i dessa frågor om ett behov skulle uppstå.

Under helgen 14–15 juli bröt flera bränder ut som kom att bli några av de mest omfattande i Sverige under modern tid. Tillsammans täckte bränderna drygt 18 000 hektar. Värst drabbade var Dalarnas, Gävleborgs, Jämtlands och Västernorrlands län. De branddrabbade områdena kom att bli fyra av de fem områden som MSB hade ett särskilt fokus på under sommaren. Under helgen 14–15 juli tog MSB återigen kontakt med norska DSB och fick då besked om att man därifrån kunde ge stöd med totalt sex helikoptrar. Två av helikoptrarna genomförde insatser redan under helgen, resterande helikoptrar anlände under den kommande veckan.

Måndagen den 16 juli begärde MSB stöd från ERCC med brandbekämpningsresurser. Detta kom att bli den största samlade brand-

bekämpningsinsatsen i EU någonsin. Under perioden 16–22 juli stärktes Sveriges beredskap ytterligare med hjälp av internationella resurser i form av bl.a. brandbekämpningsflyg, helikoptrar och brandmän.

Under den följande veckan, 23–29 juli, fortsatte arbetet med att stärka Sveriges beredskap med resurser från EU och våra grannländer. Den 26 juli fick MSB klartecken från regeringen för att lämna en förfrågan till Natos Partnerskap för fred (PPF) genom Euro Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC) om stöd i form av ytterligare flygande resurser för brandbekämpning. Sverige erbjöds stöd även via detta samarbetet, men stödet motsvarade inte behovet.

MSB:s bidrag till det operativa arbetet i fält bestod av flera komponenter skogsbrandsdepåer (som aktiverades vid 23 tillfällen), högkapacitetspumpar och mobil Rakel-kapacitet. MSB:s arbete med att ta emot och samordna internationella resurser var omfattande. Totalt arbetade 77 personer i funktionerna värdlandsstöd eller Host Nation Support (HNS). HNS har till uppgift att förenkla vid mottagning och koordinering av internationella resurser och hjälper till i kommunikationen med inhemska aktörer.

För att kunna ta emot internationell hjälp upprättade MSB värdlandsstöd på flera platser i landet, inklusive inne i MSB:s stab i form av en flygcell och en markcell. För de flygande resurserna fanns värdlandsstödet utplacerat på olika flygplatser i landet och bistod med upprättande av stab och logistiklösningar, kommunikation mellan räddningsledning och inkommande personal, räddningsstöd, flygkompetens m.m. Till de internationella inkommande marktrupperna kopplades också värdlandsstöd med bl.a. ett basläger med logi för omkring 200 personer som arbetade med brandbekämpning.

MSB bistod också med förstärkningsresurser inom samverkan och ledning samt hade samverkanspersonal ute i fält.

Under den mest intensiva perioden höll MSB dagliga presskonferenser om läget i landet.

MSB gav den 19 juli Svenska Röda Korset i uppdrag att samordna de frivilligas insatser i de drabbade områdena. Insatsen avslutades den 17 augusti.

Många privata flygplan bistod räddningstjänster och länsstyrelser med att övervaka och leta efter nya bränder. Kontakten med de privata helikopterföretagen hanterades lokalt och regionalt. MSB bidrog här med samverkansstöd. I enlighet med en överenskommelse

med Svenska Flygbranschen bidrog MSB till att dagligen förmedla information till räddningstjänster om privata helikopteralternativ och deras kapacitet och tillgänglighet.

I detta sammanhang bör också MSB:s arbete med att förebygga vegetationsbränder nämnas. Detta arbete förstärkte de operativa insatserna. MSB har deltagit i ett arbete för att ta fram brandskyddsåtgärder inom skogsbruket. Ett e-learningssystem som är en heläckande brandskyddsutbildning har arbetats fram. Detta är obligatoriskt för att bli certifierad inom skogsbruket. Preliminära resultat visar att ett fåtal skogs- och vegetationsbränder orsakats av skogsnäringen under 2018. Uppföljningen visar också att mycket skogsarbete stoppats på grund av den höga brandrisken. När det uppmärksammades att tågtrafik orsakat flera bränder i skog och mark höll MSB en samverkanskonferens, som syftade till att de deltagande aktörerna skulle verka för att minska risken för att tågtrafiken skulle orsaka ytterligare bränder.

MSB:s arbete visade här på vikten av att arbeta proaktivt. Det är viktigt att i ett tidigt skede identifiera aktörer i samhället med vilka man kan inleda en dialog om åtgärder för att förebygga bränder i skog och mark.

Samordnande av resurser

Från mitten av juli tog MSB en nationell ledande roll för att samordna och inrikta de många internationella resurserna och vissa av de nationella resurserna. Eftersom flera räddningstjänster var i behov av samma resurser krävdes att MSB gjorde prioriteringar på nationell nivå. Myndigheten knöt till sig räddningstjänstbefäl via Storstockholms brandförsvaret för att på så sätt skaffa sig förmåga att bidra i bedömningar och ta fram underlag till prioriteringsbeslut och inriktningar. Underlagen bestod av analyser, prognoser och räddningstjänsternas egna rapporter och behov. Med hjälp av dessa underlag dirigerade insatsfunktionen i MSB:s särskilda organisation resurserna dit behoven var som störst. Insatsfunktionen ledde även värdlandsstödet till de internationella resurserna.

Inriktningen för MSB:s arbete bestämdes för varje dag och beslut om avsteg från inriktningen var möjliga att göra direkt om något oförutsett inträffade. MSB:s inriktning grundade sig på lägesbilder

för fokusområdena och innehöll beslut om vilka fokusområden som var prioriterade och som var underlag för övergripande inriktning till resursprioriteringen de kommande dygnet samt rekommendationer till allmänheten, lokala, regionala och nationella aktörer. Rekommendationerna kunde vara kopplade till resurser, förebyggande arbete eller förmågor som behövde återställas. MSB kunde t.ex. rekommendera var Försvarsmaktens helikoptrar skulle sättas in utifrån var de internationella resurserna befann sig och efter de olika räddningstjänsternas behov, dock alltid efter dialog med samverkanspersoner från berörd myndighet.

MSB gick även under sommaren ut med en uppmaning till kommuner och länsstyrelser att skärpa redan gällande eldningsförbud tills läget med de extremt höga brandriskvärdena förändrades.

Taktiska reserver

Prognoserna visade att brandrisken i slutet av juli skulle nå extrema värden i södra och mellersta Sverige. Risken var stor för att nya bränder skulle starta i dessa områden samtidigt som det rådde ett fortsatt ansträngt läge vid de större brandhårdarna.

Med anledning av prognoserna påbörjade MSB arbetet med att skapa taktiska reserver. Dessa var etablerade den 25 juli. Detta innebär att myndigheten omgrupperade vissa resurser för att säkerställa att det fanns brandbekämpningsflyg, helikoptrar och skogsbrandsdepåer tillgängliga i de områden i Sverige där brandrisken förväntades bli som störst. Detta ledde till att räddningstjänsterna med stöd av resurserna hade förmåga att snabbt stoppa uppkomna bränder innan de växte sig stora. Reserverna kom till användning vid flera tillfällen och konceptet var mycket framgångsrikt.

Erfarenheter och lärdomar

MSB:s bild är att alla aktörer, såväl de berörda kommunala aktörerna som de statliga myndigheterna mycket starkt välkomnade att MSB tog på sig en samordnande roll när det gällde resurser.

MSB har den 14 september 2018 redovisat ett regeringsuppdrag om behovet av förstärkt materialkapacitet. Inom myndigheten pågår för närvarande arbetet med att besvara regeringens uppdrag att utreda

utbildnings- och kompetensbehov samt brandkämpning från luften. Den delen av regeringsuppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2019.

Erfarenheterna från sommarens skogsbrandshantering har inom MSB identifierats inom ramen för MSB:s process för erfarenhetsåterföring. Sammantaget konstaterar man bl.a. följande.

- MSB:s personalplanering upplevdes som en utmaning, inte minst då det var semestertider. MSB bör i framtiden ha högre beredskap för denna typ av utmaningar.
- Samarbetet mellan MSB:s räddningstjänststödsfunktion och räddningstjänster tog ett stort kliv framåt och fungerade väl för det minutoperativa arbetet. Dock har det identifierats att MSB i denna händelse förbigick länsstyrelsernas geografiska områdesansvar kopplat till hanteringen av skogsbränderna (där räddningsinsatserna är en del), vilket måste ses över i det fortsatta arbetet.
- Vårdlandsstödet fungerade väl liksom samarbetet med medlemsländerna via ERCC. Vårdlandsstödet behöver dock utvecklas utifrån erfarenheterna att ta emot flygande resurser och marktrupper i den omfattningen och under så lång tid.
- Mäklingen av resurser samt samordning med andra aktörer fungerade väl, men kan vidareutvecklas, förberedas mer och vara mer välkänd bland övriga aktörer.
- Fler och fler aktörer i systemet är delaktiga i den samlade lägesbilden, vilket gjorde att MSB kunde producera den nationella samlade lägesbilden på veckobasis för distribution till berörda aktörer. MSB bör kunna producera denna produkt redan inledningsvis i en händelse.
- Med nya erfarenheter från den senaste tidens händelser och utifrån behovet att ha samma struktur under såväl fred som krig så behöver MSB vidareutveckla strukturer och ledningssystem samt sin särskilda organisation internt.
- En inriktnings- och prioriteringsfunktion ska inrättas på MSB för att kunna inrikta och prioritera resurser vid stora händelser.
- MSB:s skogsbrandsdepåer ska bli fler på strategiska platser i landet. Dessutom ska återställningstakten ökas.

- MSB ser över möjligheterna att upprätta avtal med helikopterbranschen för en mer samlad nationell helikopterberedskap.
- MSB:s förstärkningsresurs för samverkan och ledning ska kunna stödja i större omfattning och vara snabbare på plats hos ansvarig aktör.
- MSB ska kunna stödja med räddningsledningskompetens.
- MSB ska i högre utsträckning kunna stödja med GIS¹-kompetens.
- MSB ska i högre utsträckning kunna stödja inom samband och ledning.
- WIS och samarbetsytur utgjorde en stor del av den interna informationsspridningen, vilka förenklade hantering och samordning internt, men kan utvecklas och tydliggöras ytterligare.
- Ett kommunikativt arbete kring att sprida kunskap om vad MSB:s uppdrag är, inte minst operativt, återstår då det fortfarande finns olika föreställningar och förväntningar kring detta både internt inom myndigheten, och i krishanteringssystemet i stort.
- MSB tog för första gången emot samverkanspersoner från en rad centrala aktörer, som stöd i inriktningsarbetet på olika nivåer inom den särskilda organisationen. Det blev en bra erfarenhet som MSB kommer att arbeta vidare med.
- Proaktiviteten att i ett tidigt skede ha en dialog med ERCC gällande brandrisken och genom att proaktivt ombasera brandbekämpningsflyg till Sverige visade sig vara en framgångsfaktor.

13.2 SOS Alarm

SOS Alarms normala åtaganden

SOS Alarms normala åtaganden består i att ta emot 112-samtal och att utföra intervjuer med hjälpsökande i hela landet. Efter den inledande intervjun kopplar operatören in en Räddningsåtgörare (RÅ) som medlyssnar på räddningsintervjun och under samtalet larmar ut

¹ GIS står för Geografiskt Informationssystem.

räddningstjänsten. Efter utlarmning är RÅ ledningsstöd åt Räddningstjänsten som statusför resurser, genomför kompletterande utlarmning, dokumenterar lägesrapporter etc.

SOS Alarm har räddningsåtgörare för större delen av de 21 länen. I Stockholms län, Uppsala län, Gotlands län samt delar av Västra Götalands län har räddningstjänsten egna RÅ som samverkar med SOS Alarm i gemensam teknik.

SOS Alarm har RÅ på SOS-centralerna i Luleå, Östersund, Sundsvall, Falun, Karlstad, Örebro, Norrköping, Göteborg, Jönköping, Växjö, Halmstad, Malmö samt i Helsingborg.

SOS har en Krisberedskapsavdelning (KBA) som bl.a. arbetar med en nationell lägesbild, aktivering av nationella och regionala TiB-funktioner, ordnar samverkanskonferenser och hanterar Viktigt meddelande till Allmänheten (VMA).

SOS hanterar även det nationella informationsnumret 113 13 som under sommaren användes i en omfattning som var mycket större än någonsin tidigare.

SOS Alarms arbete i MSB:s stab och vid staben i Ljusdal

SOS Alarm bidrog under tre veckor med en stabsmedlem i MSB:s särskilda organisation.

SOS Alarm bemannade staben i Färila (Ljusdals kommun) under två veckor med ledningsoperatör som arbetade i SOS Alarms tekniska stödsystem Zenit. SOS Alarm arbetade med samband och resursuppföljning. Genom tillgången till stödsystemet kunde man följa och kommunicera med alla svenska räddningsresurser både då de var insatta och då de var på väg till eller ifrån insatsen i Ljusdals kommun. Resurser kunde omedelbart styras om då larm kom in, via 112 eller på annat sätt, om att nya bränder flammade upp eller att förhållandena förändrats.

SOS Alarm bidrog till staben i Ljusdal även med ett erfaret brandbefäl som under sex dagar ansvarade för funktionen logistik.

SOS Alarms insatser vid sommarens bränder

Eftersom SOS Alarm deltagit med RÅ på de flesta insatserna är det svårt att ge annat än en övergripande bild av arbetet. Generellt fungerade verksamheten hos SOS Alarm bra med tanke på den extremt höga belastningen som många samtidiga bränder medförde.

Problemet denna sommar var att det var extremt torrt i hela landet samtidigt, det pågick också under en väldigt lång period. Vid hög belastning vid exempelvis stormar eller torka i delar av landet kan SOS Alarm avlasta berörda SOS-centraler genom att styra om funktioner till mindre belastade centraler. Detta var under sommaren svårt eftersom belastningen generellt var hög på samtliga SOS-centraler.

Det inkom en mycket stor mängd samtal via 112 angående rökluft vilket var tidskrävande och sällan ledde till utlarmning om det inte fanns klara indikationer på ny brand. Därför uppmanades allmänheten i olika kanaler att inte ringa 112 angående rökluft utomhus.

SOS arbetade även med en intern stab för att hantera situationen så bra som möjligt. Staben hade stort fokus på uthållighet vilket bl.a. annat medförde att man var återhållsam med att kalla in ledig personal vilket över tid hade skapat ännu större problem med uthålligheten.

Den höga arbetsbelastningen medförde tidvis långa svarstider på 112 och på radioanrop från räddningstjänsten. Även svårigheter att hantera alla samtidigt pågående ärenden med bibehållen kvalitet och tillgänglighet.

KBA var under skogsbrandsperioden extremt högt belastad under en lång tid med ett stort samverkansbehov mellan myndigheter. Alla rutiner som fungerar i vardagen fungerade inte under krisen, vilket medförde att saker hanterades på lite olika sätt beroende på hur staben bedrivs på plats. Det är av stor vikt att använda inarbetade rutiner och kontaktvägar även under en pågående kris. Funktionen tog också ett stort ansvar att sammanställa en nationell lägesbild att kommunicera både mot allmänhet och media.

Det totala antalet VMA under perioden var mycket stort. Dessutom fanns det under långa perioder en stor mängd samtidiga aktiva VMA. Rutinerna för att hantera detta var och är inte helt klarlagda. Det förekom en del motstridiga och otydliga formuleringar av VMA-meddelanden. Det behövs därför bättre mallar för att formulera dessa VMA, något man (MSB, SOS Alarm och Sveriges Radio) gemensamt

identifierat och börjat arbete med. KBA bidrog även på ett bra sätt att förmedla information via 113 13 vilket bidrog till att ge allmänheten information och därigenom avlasta nödnumret 112.

Hur samordningen, samverkan och ledning fungerade

På lokal och regional nivå arbetade man generellt efter normala rutiner vilket fungerade efter omständigheterna bra. Det är enklare för SOS Alarms RÅ att verka när räddningstjänsten har en utbyggd systemledning med exempelvis inre befäl och en anpassad stabsorganisation. Stabsuppbyggnad på de större bränderna tar ofta lite för lång tid och SOS Alarm kunde även se exempelvis vid medverkan i Färila att stabsrutinerna initialt inte fungerade så bra. Det finns behov av nationell gemensam stabsmetodik och systemstöd för stabsarbete.

Den nationella samordningen var initialt bristfällig men när MSB byggt upp sin organisation fungerade det allt bättre. Mot slutet av perioden kunde MSB arbeta proaktivt där SOS Alarm medverkade för att tidigt identifiera lite större bränder. MSB kunde i de lägena snabbt erbjuda helikopterstöd och på så sätt undvika fler riktigt stora bränder. Samarbetet bidrog till att konsekvenserna av den extrema torkan kunde minimeras i slutet på perioden.

Vad kunde ha gjorts bättre?

Under det inledande skogsbrandsskedet tog det i flera fall lång tid innan man tog hjälp av resurser utöver de geografiskt mest närliggande räddningstjänsterna. Hos en del av räddningstjänstorganisationerna ligger ansvar för både systemledning och insatsledning på samma funktion (läs person). Detta gör att SOS Alarm har mycket svårt att få fram instruktioner för hur man ska hantera nya händelser eller resursprioritering vid flera eskalerande händelser. Detta beroende på att den ansvarige tappar överblicken då denne leder en enskild insats.

Även där det finns väl fungerande regionala ledningsfunktioner hos räddningstjänsterna uppstod problem vid begäran av statliga resurser och resurser från olika delar av landet. Då MSB driftsatt sin organisation för prioritering av resurser och insatser förbättrades

detta radikalt. Inledningsvis var det svårt att förstå vilka vägar begäran om stöd skulle gå då man valde vägar vid sidan om ordinarie kommunikationsmetoder via SOS Alarm. Då SOS Alarm fick möjlighet att delta i MSB:s stab löstes detta snabbt.

SOS Alarm anser att en nationell funktion för samordning och fördelning av statliga och internationella resurser bör finnas formellt ständigt aktiv. En sådan nationell funktion skulle göra det möjligt att snabbt bygga upp en kraftfull organisation för fördelning av statliga resurser vid många samtidiga insatser eller större händelser.

Vid några av de större insatserna saknades en tydlig planering av sambandet, främst via Rakel. Ett fungerande samband är en förutsättning för att effektivt kunna leda insatser över större ytor. Speciellt då läget är dynamiskt. Tydliga rutiner och instruktioner för sambandet är särskilt viktiga då styrkor från olika organisationer och olika geografiska områden ska samverka. Insatsen i Ljusdal är ett tydligt exempel där sambandet inledningsvis planerades och fungerade bristfälligt men där man senare under insatsen satte in funktioner med särskild kompetens som kunde organisera sambandet så att resurserna utnyttjades på bästa sätt. Härigenom kunde också SOS Alarms KBA stödja sambandet genom att göra sammankopplingar och lägga till användare i talgrupper som de normalt inte deltar i.

Det är anmärkningsvärt att MSB tagit fram ramverk för sambandsstödsfunktioner som man sedan valt att inte gå vidare med.

Användning av samhällets samlade resurser

SOS Alarm använde FRG för att förstärka bemanningen av 113 13, vilket fungerade bra. Denna typ av samarbete bör fördjupas.

Som nämnts ovan finns det ett behov av en snabbt tillgänglig organisation för fördelning av nationella resurser. En välfungerande sådan organisation hade främst i början av skogsbrandsperioden medfört ett effektivare utnyttjande av resurser.

SOS Alarm vill särskilt nämna hanteringen av flygresurser mot slutet av skogsbrandsperioden. Med stöd av personal från SOS Alarm som hade tillgång till SOS Alarms nationella datastöd kunde erfarna räddningsbefäl snabbt bedöma om helikopterresurser skulle sättas in. Man ställde internt begäran till funktionen som hanterade flygresurser och de kunde larma ut lämplig helikopter. I flera fall var

helikopterresursen framme före de markbundna styrkorna och SOS Alarms bedömning är att man i några fall gjorde avgörande insatser för att förhindra att bränder utvecklade sig till stora händelser.

Erfarenheter och lärdomar från sommarens insatser

Vår uppfattning är att en större skadeplatsstab är hjälpt av att en SOS-operatör med en utflyttad Zenitarbetsplats. SOS Alarm överväger att göra ett tydligare koncept för att kunna erbjuda denna tjänst.

SOS Alarm anser att organisationens kunskap och kontaktnät med etablerade kontaktvägar är till stor hjälp vid externa staber av större format. Man har för avsikt att i framtiden erbjuda hjälp och samverkanspersoner i ett tidigare skede.

Vid en situation som den som inträffade under sommaren blir det massmediala trycket stort och kriskommunikationen behöver vara proaktiv i stället för reaktiv. En extern lägesbild gör att intressenterna kan inhämta information utan att behöva begära den varje gång. Här kunde SOS Alarms krisberedskapsavdelning bidra med nationella lägesbilder vilket förhoppningsvis lättade på trycket hos andra aktörer.

Alla erfarenheter har ännu ej summerats eftersom en intern utredning pågår.

Angående Räddningstjänstutredningens förslag

Utredningen har varit begränsad till den kommunala räddningstjänsten och behoven av regional samordning. Skogsbrandsperioden 2018 har visat att det finns ett stort behov av nationell samordning. Framst när det gäller prioritering och allokering av resurser. Samordningen måste också innefatta resurserna inom statlig räddningstjänst. Samordningsfunktionen behöver vara ständigt aktiv och ha erforderliga mandat för att kunna verka för resursförstärkning och omflyttning även utan direkt begäran från en räddningsledare.

Exempel på en befintlig väl fungerande process är att SOS Alarm kopplar upp medlyssning till Sjöfartsverkets Sjö- och flygräddningscentral JRCC vid alla tillbud i öppet vatten oavsett om det är statligt eller kommunalt område enligt LSO. Det innebär att man vid händelser på kommunalt vatten omedelbart kan ta beslut om att stödja

den kommunala räddningstjänsten med statliga resurser även utan direkt begäran från räddningsledaren. Omvänt har SOS Alarm mandat att omedelbart larma ut kommunala resurser vid alla strandnära händelser på statligt vatten. Man har därigenom också en ständigt uppdaterad gemensam lägesbild och överblick över resursläget.

13.3 Försvarsmakten

Försvarsmakten bidrar regelmässigt med stöd till övriga samhället. Exempelvis gav Försvarsmakten stöd enligt LSO vid 96 tillfällen under 2016 och vid 60 tillfällen under 2017. För 2018 var det 131 beslutade stödinsatser enligt LSO i slutet av november. Totalsumman blev därmed markant högre än tidigare år.

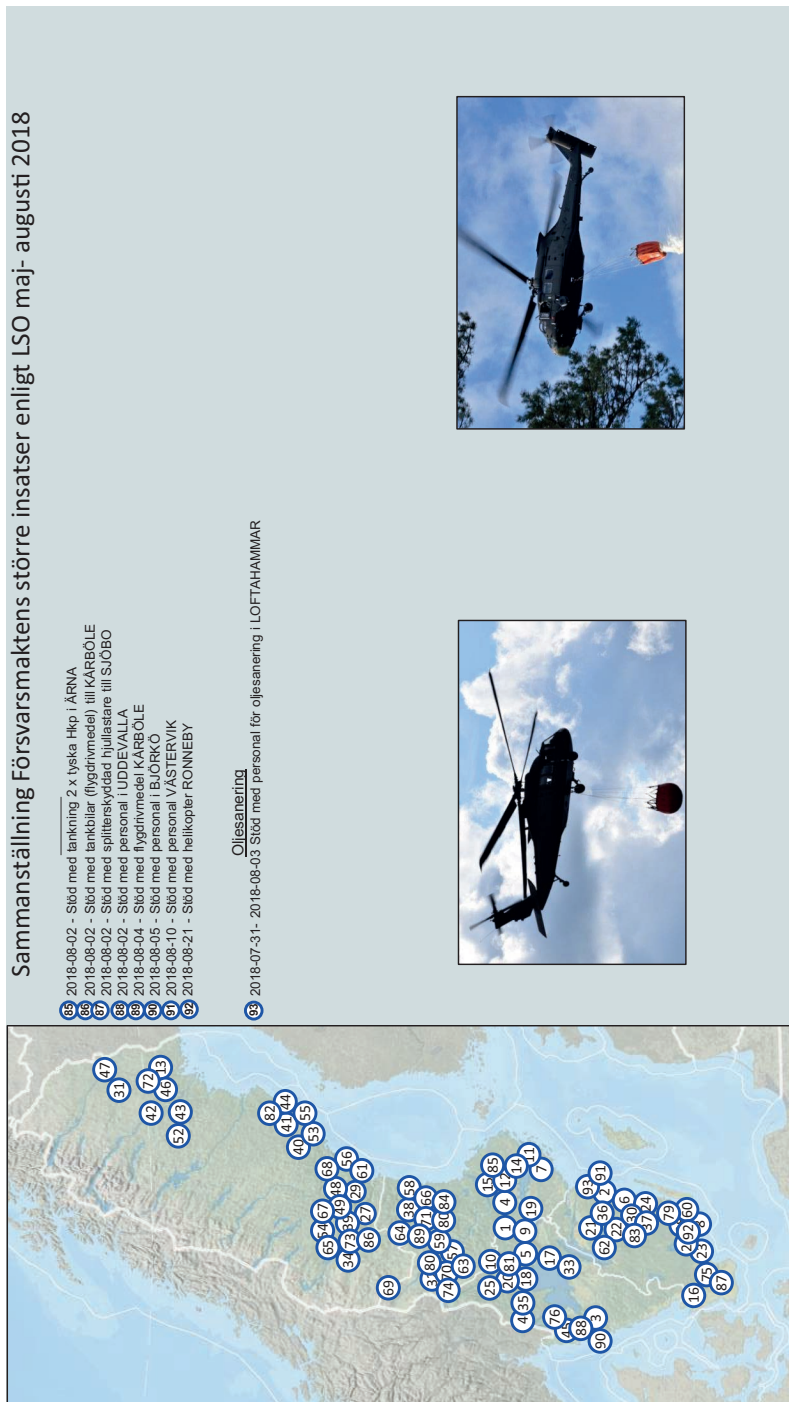
Försvarsmaktens stöd till aktörer vid sommarens bränder

För Försvarsmakten började insatserna vid sommarens skogsbränder den 21 maj, då stöd gavs till brandbekämpning av de bränder som härjade i Kolsva i Västmanland. Stödet inom ramen för LSO för att bekämpa olika bränder avslutades sedan den 10 augusti 2018 i Västervik i Kalmar län. Stödet till enbart skogsbränderna omfattade totalt 91 beslutade insatser och innebar bl.a. 220 000 uppkomna arbetstimmar för bara hemvärnspersonalen. Till detta kommer omfattande insatser med förmågor ur den stående organisationen. Försvarsmaktens stöd bestod av helikoptersystem, flygsamordning, logistikförsörjning, sambandsledning, flygdrivmedel, släckbilar, vattentankar, vädertjänst, hjullastare, bandvagnar, kök, tvättbyte, SUAV (drönare), samverkansofficerare till utländska flygplan, bevakning av tillfälliga skyddsobjekt och tillståndshantering av inkommande utländska plattformar, personal m.m.

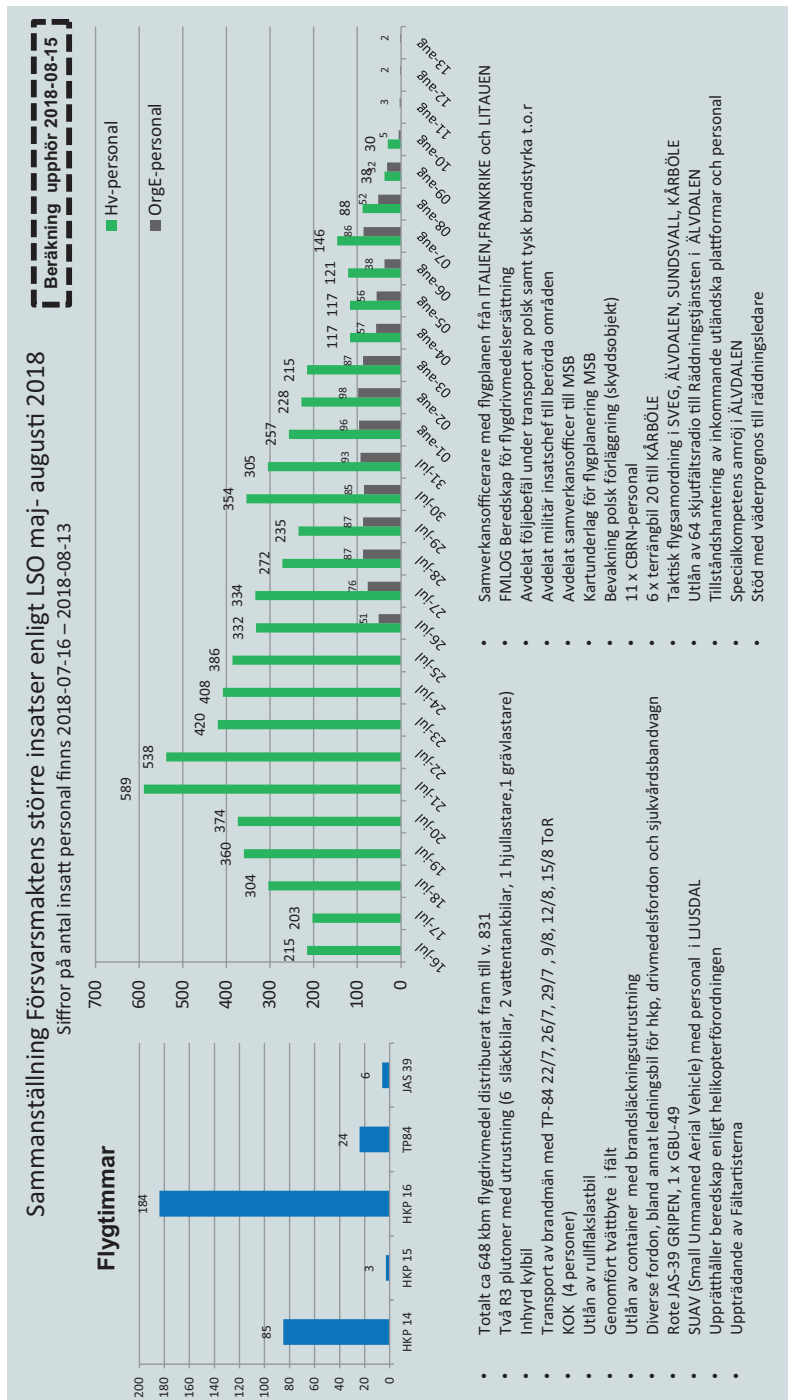
Figur 13.1 Sammanställning Försvarsmaktens större insatser enligt LSO maj–augusti 2018 (maj, juni, juli)



Figur 13.2 Sammanställning Försvarsmaktens större insatser enligt LSO maj–augusti 2018 (augusti)



Figur 13.3 Sammanställning Försvarsmaktens större insatser enligt LSO maj–augusti 2018



Hur samordningen, samverkan och ledning fungerade och vad som kunde ha gjorts bättre

Samverkan och samordning med framför allt MSB upplevs övergripande ha fungerat väl. Att ha en förbindelseofficer (LNO) från Försvarmakten hos MSB underlättade arbetet. Att använda videokonferens tidigt i arbetet som komplement vid möten fungerade väl, även om det vid vissa tidpunkter vore önskvärt att även kunna genomföra detta krypterat.

Vid framtida liknande situationer efterfrågas även samverkansperson från MSB hos Försvarmakten för att underlätta samverkan och samordning. Trots att det fungerat väl på ett övergripande plan behöver samverkan och samordning utvecklas internt vid Försvarmakten samt inom totalförsvarsarbetet med andra aktörer.

En tidigare känd utmaning är att Försvarmakten och MSB har olika strukturer och hierarkier inom sina organisationer vilket kräver en tidig dialog för att klargöra hur kommunikation och samverkan ska genomföras samt mellan vilka delar av organisationerna. Under arbetet sommaren 2018 skapade MSB en särskild organisation, vilken leddes av en operativ chef med ett antal funktioner underställda. Denna organisation förändrades över tiden, vilket ledde till att det vid vissa tillfällen uppstod frågor kring mandat och ansvar. Vem skulle kontakta vem för olika behov av samverkan och förfrågningar. Ett exempel var då MSB ringde Helikopterflottiljen direkt i stället för vakthavande befäl Försvarmakten. Vid ett sådant tillfälle åsidosätts ordinarie rutiner och ledningsstrukturer varvid systemet riskerar att korskopplas med risk för dubbelarbete, alternativt att frågan faller mellan stolarna. Former för samverkan och samordning med andra behöver vara utrett innan insatsen startar för att klarlägga vem som kommunicerar med vem hos olika aktörer. Försvarmakten nyttjar en fastställd samverkansmatris för all samverkan med civila myndigheter och organisationer. Det upplevdes komplicerande att MSB:s ledning var delad mellan Karlstad och Stockholm. En positiv erfarenhet som lyfts är dock att rollspelet mellan MSB och Försvarmakten och även inom Högkvarteret internt gällande samverkan, har underlättats av den täta dialog som funnits under arbetet.

De samhällsgemensamma insatserna mot bränderna 2018 kan verka som en katalysator i totalförsvarsarbetet – erfarenheterna och kun-

skapen från dessa insatser kan användas för att dimensionera planering inför kommande likartad verksamhet. Försvarmaktens LNO vid MSB vittnar om att MSB under sommaren utvecklat sin verksamhet och anpassat sig efterhand, då de byggt mer erfarenhet kring situationen och uppfattningen är att utvecklingen kommer att fortsätta. Det bedöms som avgörande att det finns en planering med dialog inom totalförsvaret om vilken aktör som löser aktuell uppgift på bästa sätt. Ett exempel på område för förbättring var att civila helikoptrar inte nyttjades för brandbekämpning inledningsvis, utan i stället användes i första hand Försvarmaktens resurser.

Kommunikationen till Regeringskansliet, Förvarsdepartementet, behöver initieras tidigt och sedan ske löpande så att det är tydligt hur insatsen påverkar Försvarmaktens verksamhet. Av detta följer också att ordinarie rutiner för ekonomisk redovisning måste följas med exempelvis särkonteringar, vilket är en utmaning i akuta situationer.

Den samverkan som skett på länsstyrelsenivå med militärregionerna upplevs ha fungerat väl. Både Militärregion Mitt (MRM) och Militärregion Nord (MRN) nämner framgång i sin samverkan med länsstyrelserna.

Under arbetet med bränderna 2018 tog funktionen Räddningstjänststöd vid MSB på sig ansvaret att samordna räddningsledarna för att lösa bristen och avsaknaden av funktionen/rollen nationell räddningsledare. De tidiga erfarenheterna från det inhämtade underlaget från Försvarmaktens perspektiv är att det var nödvändigt att ha en nationell samordning och att MSB:s samordnande roll för att uppnå effekt fungerade väl. Nationell samordning är nödvändig för att prioritera behov och planera för reserver. Det upplevs inte vara tydligt vem som har ansvar för att nationellt samordna den här typen av insatser vilket gör att det uppstår svårigheter i att prioritera när olika förfrågningar inkommer till Högkvarteret om stöd i insatserna.

En framgång under arbetet var de möten som Försvarmakten genomförde tillsammans med MSB på myndighetsnivå en gång per vecka under det intensivaste skedet. Syftet med mötena var att diskutera övergången mellan LSO och förordning (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet, kommunikationsfrågor t.ex. uttalande om resurser m.m., säkerhetsfrågor samt hotbild.

En annan erfarenhet är behovet av logistikberedningar där det finns en utsedd kontaktperson vid MSB. Utmaningarna upplevs framför allt ha handlat om att det krävs en gemensam syn kring hur

beredningar går till och med vilka tidsförhållanden planeringen genomförs. Logistikberedning och ledning är en förutsättning för att försörja nationella resurser, men också för internationellt stöd som tillförs. Ett exempel är eskorten av personal från Polen där förfrågan om stöd från Försvarmakten kom med kort framförhållning, vilket ledde till utmaningar för Försvarmakten.

Försvarmakten har ansvaret för tillståndshantering, men man stödde även med t.ex. förläggning. De friktioner som uppstod kopplat till korta tidsförhållanden kan till stor del lösas genom utbildning tillsammans med MSB samt förbättrade rutiner avseende begäran om resurser från Försvarmakten samt hur tillståndshantering går till. Viss utbildning skedde redan under insatserna i sommar genom den LNO som fanns placerad vid MSB, men det krävs ett fortsatt gemensamt arbete.

En erfarenhet är insikten att bidra med resurser i ett insatsområde genererar logistikbehov även för egna resurser, vilket ibland glöms bort. Det är viktigt att tidigt skapa någon form av logistikfunktion på plats i insatsområdena vilket varken begärdes av räddningsledare eller Försvarmakten.

Användning av samhällets samlade resurser

Försvarmaktens bidrag av personal byggde till stor del på frivilliga inom Hemvärnet och fast anställd personal som frivilligt medgav att avbryta sina semestrar. Utöver dessa beordrades även fast anställd personal inom ramen för Försvarmaktens grundberedskap, vilka kunde avdelas utan att Försvarmaktens övriga huvuduppgifter bedömdes påverkas. Vid olika tillfällen under stödinsatsen sommaren 2018, löste Försvarmakten uppgifter som också hade kunnat lösas av andra myndigheter, kommuner, organisationer eller företag. Ett exempel är då Försvarmakten levererade flygbränsle, vilket i efterhand har bedömts att exempelvis SWEDAVIA hade kunnat stötta och bidra med. Det fanns vidare ingen krisplanering för att öka vissa flygplatsers bränslekapacitet. Lösningen på ovanstående är framför allt en utbildningsfråga och ett förslag på lösning kan vara att säkerställa att LNO finns på plats på MSB för att bidra med kunskap och förståelse om när Försvarmakten bör stötta och inte. Ytterligare för-

slag på lösning är en beredskapsplanering avseende nationell räddningstjänst innehållande alternativ till lösningar och att det i förväg finns upprättade avtal mellan t.ex. MSB och SWEDAVIA samt företag (helikopter, transporter osv) för att kunna genomföra nödvändig verksamhet.

Logistikfunktionen har flera erfarenheter kring förväntningar från andra på vad Försvarsmakten kunde och skulle bidra med. Det är viktigt att Försvarsmakten stödjer i analys av och ger alternativ till, att nyttja resurser från andra aktörer när det är möjligt.

Erfarenheter och lärdomar från sommarens insatser

Den 21 maj 2018 började Försvarsmakten att ge stöd till brandbekämpning av de bränder som härjade i Kolsva i Västmanland. Stödet som lämnades inom ramen för LSO, utökades successivt till omfattande insatser för Försvarsmakten. Stöd till samhället, såsom släckning av skogsbränder, är inte en uppgift som är eller enligt nuvarande styrning får vara dimensionerande för Försvarsmaktens resurser. Dock har Försvarsmakten en hög beredskap för sina dimensionerande uppgifter, vilket bl.a. omfattar ledningsförmåga, tillgång till personal och materiel med korta tidsförhållanden, vilket delar av det civila samhället saknar. Förutom de resurser som kunnat avdelas ur grundberedskapen, har stödet till brandbekämpning 2018 till stor del byggts på frivillig hemvärnspersonal och anställd personal som frivilligt avbrutit sin semester. Försvarsmakten har initialt och fortlöpande avvägt stödet mot Försvarsmaktens huvuduppgifter och normal beredskap. Stödet inom ramen för LSO för att bekämpa bränderna avslutades den 10 augusti i Västervik i Kalmar län. Försvarsmaktens arbete under sommaren 2018 har präglats av ett stort engagemang och viljan att hjälpa till.

Under pågående insatser behöver det vara tydligt vilken typ av rapportering som efterfrågas och att prioritera enkelhet och tydlighet. En förenklad rapport inrapporterades dygnsvis från militärregionerna, vilket resulterade i effektiv handläggning och underlag för beslut och ledning. Det är vidare viktigt att förståelsen för Högkvarterets rapporteringsrutiner och deras innehåll finns hos Regeringskansliet

(Försvarsdepartementet) och att etablerade rutiner avseende rapportering från Högkvarteret till Regeringskansliet, Försvarsdepartementet, följs även under situationer och perioder med högre intensitet.

MRM påpekar vikten av att behålla fokus på helheten i verksamheten. Särskilt då stöd till brandbekämpning står utanför Försvarsmaktens ordinarie uppgifter.

I det inhämtade underlaget beskrivs flera erfarenheter om hur Högkvarteret tvingas bereda information med alltför hög detaljnivå. Det ges flera möjliga förklaringar till detta som behöver analyseras vidare. En anledning uppges vara frekventa förfrågningar på underlag från Regeringskansliet, Försvarsdepartementet, på hög detaljnivå, vilket sannolikt berodde på det stora mediala intresset. Det efterfrågades exempelvis om var enskilda grupper var insatta eller enskilda drivmedelsslag. En annan anledning uppges vara att det lätt blir hög detaljnivå på diskussionerna i Högkvarteret då det är få enheter eller grupper (i sammanhanget) som är i insatsområdet eller kan sättas in. Detta skulle sannolikt inte förekomma om det varit en större händelse inom Försvarsmaktens ordinarie uppgifter.

Även Försvarsmaktens egen kommunikation präglades av hög detaljrikedom då det förväntas att svara på dessa frågor. Den externa kommunikationen är dock överlag positiv då det blir ett sätt att marknadsföra omfattningen av det Försvarsmakten bidrar med och på så sätt bygga trovärdighet och legitimitet. Även detta ämne behöver analyseras vidare och omhändertas i Försvarsmaktens interna erfarenhetsplanering.

Arbetet med att ta fram en lägesbild för stödinsatsen upplevs ha fungerat väl gällande att ha en samlad bild för Försvarsmakten. Det har dock identifierats behov av utbildning gällande vilken typ av lägesbild som efterfrågas av olika aktörer. Det finns i dagsläget ett antal pågående arbeten med att utveckla arbetet med lägesbild inom Försvarsmakten och i samarbete med civila aktörer.

Flera av de initiala erfarenheterna från arbetet med kommunikationstjänst under stödinsatsen var tidigare kända från andra arbeten. En sådan erfarenhet är att egna produktionsteam tidigt behövs i insatsområdet för att skapa möjligheter för att Försvarsmakten ska kunna äga eget narrativ externt. Under sommaren visades bilder på Försvarsmaktens verksamhet i insatsområdena där personalen verkade vila eller där fordon inte var i bruk. Det saknades bilder från den främre verksamheten, eftersom de civila journalisterna inte tilläts

tillträde närmare brandhårdarna. Detta skapar utmaningar för hur Försvarmaktens verksamhets trovärdighet beskrivs. En framgång var dock när Combat Camera sattes in i arbetet och kunde börja leverera bilder på hur Försvarmaktens arbete fortlöpte. Då kunde den mediala bilden vändas till något trovärdigt.

Erfarenheterna från stödinsatsen sommaren 2018 visar initialt att flygsamordning är en liten kvalificerad resurs, som kan vara avgörande för effekten av vattenbombningarna. En erfarenhet är att en sakkunnig under vissa perioder kan behöva komma närmare MSB för att stötta i att formulera stödbegäran. Flera flygsamordnare som nyttjades under insatserna 2018 är ordinarie personal från Luftfartsverket som under semestern arbetade i insatserna som reservoffice-rare. Samverkan behövs med Luftfartsverket och MSB för att säkerställa att resurser nyttjas på rätt sätt.

Det var en framgång i hanteringen av de utländska flygbidragen att svensk militär personal fanns med i de utländska helikoptrarna och flygplanen.

Försvarmakten har författat en promemoria med Försvarmaktens initiala erfarenheter från arbetet med stöd till brandbekämpning under sommaren 2018 vilken har använts som underlag för att besvara frågorna i detta dokument. En fortsatt djupare erfarenhetsanalys om Försvarmaktens interna arbete med stöd till brandbekämpning under sommaren 2018 genomförs fram till årsskiftet.

13.4 Polismyndigheten

Polismyndighetens utvärdering av skogsbränderna är inte avslutad i sin helhet. Myndigheten bifogar en utredning som gäller arbetet i Region Mitt.

Polismyndighetens insatser

Polismyndighetens personal bidrog i arbetet kring flertalet bränder i Sverige under sommaren 2018. Nedan är en sammanställning av de större insatserna som polisen gjorde.

I Region Mitt inleddes Polismyndighetens arbete i Ängra, Ljusdals kommun, den 15 juli. Under de första dagarna spred sig bränderna kraftigt.

Den 12 augusti avslutades Polismyndighetens arbete med bränderna i Region Mitt. Region Mitt bidrog över tid räknat med cirka 20 poliser med fältstab på plats och en inre ledningsstab. Bemanningen av insatsen kunde under den sista veckan (6–12 augusti) trappas ned betydligt.

I Region Nord inleddes Polismyndighetens arbete med skogsbränderna i Pålgård, Jämtland, den 15 juli. Sju poliser tjänstgjorde under tre dygn. Den 17 juli inleddes arbetet i Äxingmyrkullen, Gällö, där fem poliser tjänstgjorde under två dygn. I Härjedalen arbetade Polismyndigheten fr.o.m. den 16 juli i Storbrättan, fr.o.m. 17 juli i Fägelsjö/Lillåsen samt fr.o.m. den 19 juli i Huskölen. 13 poliser arbetade under fyra dygn i anslutning till dessa bränder.

I Region Bergslagen inleddes Polismyndighetens arbete i slutet av juni i Björneborg och i Ekshärad. Här arbetade enstaka poliser endast med samverkan på ledningsplats.

Den största branden i Region Bergslagen var den som härjade i Älvdalen under slutet på juli. Under vecka 29 deltog Polismyndigheten med en resurs om 4 personer och under vecka 30 med 2 personer.

Arbetstiden för det antalet poliser som anges ovan är per tjänstgöringspass och i treskift, dvs. dygnet runt.

Polismyndighetens arbete

Polismyndighetens arbete var begränsat till samverkan, ordningshållning vid ledningsplatser, trygghetsskapande åtgärder, information till boende, avspärrning samt utrymning. Ett stort antal fastigheter evakuerades av polis i anslutning till bränderna. Polismyndighetens personal var inte nära brändernas begränsningslinjer. Polismyndighetens uppfattning är dock att bränderna inledningsvis fick ett mycket snabbt förlopp vilket i vissa fall krävde snabb evakuering av de fastigheter som hotades. Räddningstjänsten kunde dock efter ett tag på olika sätt begränsa bränderna och situationen blev då betydligt lugnare. Det som försvårade situationen var väderläget som ständigt utgjorde en risk för ytterligare spridning eller nya bränder. Det förhållandet innebar att det var mycket viktigt att insatserna inte trappades ner för tidigt från Polismyndighetens sida.

Om samordning, samverkan och ledning

På lokal nivå uppstod det periodvis svårigheter med att nå den utsedde räddningsledaren för att få direktiv om vilket biträde denne behövde från polisen. Räddningsledaren upplevdes som alltför belastad med operativa detaljfrågor och inte tillräckligt tillgänglig för de strategiska ledningsfrågorna. Det var även oklart vad räddningsledningen avsåg med sin värdering av sin lägesbild i färgbeteckningarna grönt, gult och rött läge. Detta skilde sig dock mellan olika områden och på vissa platser var samordningen, samverkan och ledningen god.

Polismyndigheten hade i vissa fall en samverkansperson i räddningsledningens stab. Samverkanspersonen hade uppdraget att förmedla och ta emot den information som behövdes för att kunna fullgöra polisens uppdrag.

På regional nivå skedde samverkanskonferenser med länsstyrelser och räddningstjänster. I något område genomfördes konferenser via Rakel vilket gav bristande samordning och inriktning utan gemensam lägesbild. Då möten genomfördes fysiskt upplevdes dessa som bra med tydlig inriktning och samordning i de flesta fall.

På nationell nivå, samt i stort, upplevde Polismyndigheten att insatserna i samband med bränderna samordnades på ett bra sätt och att Polismyndighetens samverkan med de inblandade aktörerna fungerade väl.

Vad kunde ha gjorts bättre?

I vissa områden hade arbetet underlättats av en bättre samordning och tydliga kommunikationsvägar. Då skulle även förutsättningar för ledning i olika tidsskalor varit bättre. Polismyndigheten anser också att det bör skapas en större förståelse för ISF, inriktning- och samordningsfunktionen.

Kontakter med frivilligorganisationer och frivilliga

Polismyndigheten hade, som nämnts ovan, i vissa fall en samverkansperson i räddningsledningens stab. Denne hade uppdraget att förmedla och ta emot den information som polisen behövde för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Polisen fick genom denna kontaktpunkt

en god samverkan med såväl frivilligorganisationer, intresseorganisationer som enskilda frivilliga. För polisens del så var det viktigt att någon annan aktör tog ansvar för denna samordning och så skedde i vissa fall genom länsstyrelsens försorg. Polismyndighetens representanter deltog också i regelbundna möten med de boende som var direkt påverkade av bränderna och kunde därigenom snabbt lyfta dessa viktiga trygghetsfrågor direkt till Polismyndighetens ledningsstab. I bifogad utvärdering är de organisationer Polismyndigheten kom i kontakt med beskrivet.

Användningen av samhällets samlade resurser

Från Polismyndighetens perspektiv är det svårt att bedöma om samhällets resurser användes effektivt. Skogsbränderna inträffade under en tid då samhällets resurser var begränsade med anledning av semesterledigheter. Polismyndigheten anser att räddningstjänsten gjorde så gott de kunde med de resurser som fanns tillgängliga.

Vad gäller räddningstjänstens utnyttjande av Polismyndighetens resurser användes de på ett effektivt sätt. En utmaning för Polismyndigheten var då räddningsledare begärde biträde av polisflyget för att genomföra regelbundna överflygningar av brandområden i syfte att skapa sig en överblick från luften av brändernas spridning. I de allra flesta fallen kunde detta bifallas. Polisflygets resurser är dock begränsade för denna typ av verksamhet då kravet på ständig tillgänglighet för andra prioriterade arbetsuppgifter, som t.ex. eftersök av försvunna personer och spaning i samband med grova brott, är stort.

Erfarenheter, lärdomar och slutsatser från arbetet med anledning av sommarens bränder

Polismyndighetens samlade förmåga att klara av sommarens arbete med anledning av skogsbränderna var god. En bidragande faktor till att allt gick väl var att polisen numer arbetar inom en och samma myndighet. Nationella operativa avdelningen (NOA) kunde snabbt bidra med personalresurser och helikopterassistans.

Polismyndighetens nya doktrin för operativ ledning har börjat fungera i Region Mitt även om det fortfarande finns vissa brister i nämnda doktrin. Många befattningshavare i regionen är utbildade i

lednings- och stabsfunktioner, men det saknas en tydlig struktur för att kunna bemanna en längre insats.

Det fanns ett stort engagemang och vilja hos polisens medarbetare att hjälpa till och att lösa de uppgifter som ankom på polisen. Detta trots att myndigheten tog in semesterledig personal.

Man bör överväga att införa en ordning där kommenderingschefen kontinuerligt har avstämningssamtal med regionpolischefen eller med biträdande regionpolischef. Samtalet bör följa en checklista där övergripande frågor om insatsens mål, ekonomiska aspekter, personal och kommunikation diskuteras.

Vidare bör man redan i insatsens inledande skede arbeta fram en plan för hur insatsen ska avslutas. En ordning bör också införas vilken anger ansvarsförhållandena för bl.a. bemanning mellan aktuellt polisområde samt övriga områden och enheter.

Arbetet med att anpassa och utveckla stabsmetodikerna i den nya ledningsdoktrinen bör fortsätta på nationell nivå.

Räddningstjänstutredningens förslag

Polismyndigheten ser inte behov av att något bör ändras i utredningen.

13.5 Sjöfartsverket

Sjöfartsverkets stöd till olika aktörer vid sommaren skogsbränder

MSB framförde på den 19 juli 2018 en hemställan till Sjöfartsverket om stöd av personal till MSB:s upprättade nationella staber med anledning av det kritiska läget gällande de omfattande skogsbränderna i hela Sverige.

MSB:s hemställan gällde att bemanna staben i myndighetens särskilda organisation (SO) med stabsvana personer med bred erfarenhet av räddningstjänst, samverkan, resursplanering och disponering samt frivillighet. Sjöfartsverket kom att delta med ledningspersonal från enheterna för systemledning samt insatsledning. Sjöfartsverkets personal bemannade tre olika stabsfunktioner i Stockholm och Karlstad. Första personen infann sig för tjänstgöring på kvällen den 19 juli, cirka 12 timmar efter överenskommelse med begärande person. I allt

väsentligt så medfördes egen utrustning i form av mobiltelefon, Rakelenhet samt bärbar dator vilket innebar tillgång till Sjöfartsverkets insatsledningssystem (NILS) för sjö- och flygräddningstjänst.

Totalt deltog åtta personer från Sjöfartsverket under en sammanlagd period av nära tre veckor i MSB:s nationella staber i Karlstad samt Stockholm. Som mest var fyra personer engagerade samtidigt.

Verksamhetsuppgifter under arbetet i staberna bestod av förekommande uppgifter inom systemledning och insatsledning såsom exempelvis omvärldsbevakning, parallella händelser, insats- och resursplanering, beslutsstöd, uthållighet, resiliens etc.

Insatsens utveckling

Den nationella systemledningen gick från en reaktiv till en proaktiv dynamisk hantering av tillgängliga resurser samt inventering och planering för hantering vid eskalering. Principen bjöd, efter ett tag, att man tidigt kunde erbjuda en kommun stöd i stället för att kommunen skulle begära statlig förstärkning när den egna förmågan var på väg att uttömmas.

Hur fungerade samordningen, samverkan och ledning?

Sjöfartsverkets deltagande kom att ske utifrån ett nationellt perspektiv och nivå. Från staben i Stockholm kunde dock en överblick erhållas av de olika nivåerna och dess utövande av samordning, samverkan och ledning. Det noteras svårigheterna att omsätta olika nivåbeslut och samtidigt medvetandegöra samtliga beroenden så att det blev en samlad och väl avvägd beslutsinriktning utifrån en helhet.

Vid flera tillfällen upplevde man en osäkerhet när det gällde olika aktuella lägesbilder, beslutskedjor, resursdisponering samt planering för olika tidsskalor och uthållighet. Detta är emellertid naturligt vid stora händelser med en stor geografisk utbredning.

MSB:s särskilda organisations arbete i förhållanden till lokala/regionala perspektiv var lyckat. Detta arbete förhindrade att bränderna eskalerade och bredde ut sig ytterligare. Utifrån MSB grundstruktur för den särskilda organisationen går det att utveckla detta ytterligare för en mer effektiv och samlad samhällsförmåga utifrån givna förutsättningar och resurser.

Vad kunde ha gjorts bättre

Grundprincipen för att hantera oplanerade och oönskade händelser är att möta dessa tidigt för att motverka en negativ utveckling. Ofta när man utvärderar för att dra lärande slutsatser i syfte att korrigera systemet så är slutsatsen att åtgärder som satts in tidigare skulle påverkat utgången av händelsen – lätt att veta efteråt men svårt där och då att prediktera. I de resonemang med andra aktörer som medverkade så har vi samlats kring tanken med nationell lägesbild av händelser (faran) och resurser (åtgärden). Att sätta in åtgärder mot faran tidigt sparar tid, pengar och miljö.

Vidare så bör en planering utarbetas för att nå en optimering av utnyttjandet av civila flygande resurser.

Med hänsyn till sommarens händelser med ett stort antal olika resurser såväl markstyrkor som flygande resurser så bör en frekvensfördelning till flygande enheter utformas av förslagsvis MSB. I detta arbete bör det ingå att utarbeta och fastställa vilka frekvenser som kan användas för räddningsarbete. Det kan övervägas minst fem olika frekvenser som kan fördelas i ett område (typ länsstorlek). De kan också användas nationellt men händelsesepareras. MSB bör arbeta fram en sambandsplan med förekommande kommunikationssystem t.ex. Rakel, för en omfattande händelse eller händelser med många olika resurser.

Vidare bör man utarbeta en beskrivning av svenska och utländska brandflygresurser när det gäller deras grundläggande förmåga och möjliga resursutnyttjande. Man bör också utarbeta en grundläggande planering för bränsleförsörjning från såväl flygplatser som temporära platser.

När det gäller att ta emot hjälp från frivilligorganisationer och frivilliga är det viktigt att skapa möjligheter att planera för detta. Som exempel kan tillhandahållande av ändamålsenliga sambandsmedel nämnas. Avsikten med detta är att göra den frivillige till en del av en på förhand planerad struktur.

Användningen av samhällets samlade resurser

Etablerande av MSB:s SO är positivt för att hantera dagens mer komplexa och beroende samhällsstruktur vid en stor händelse som spänner över ansvarsförhållanden och medför behov en övergripande nivå för

att prioritera, samordna och besluta utifrån olika behov och tillgängliga resurser.

Vidare är det lämpligt att MSB överväger att åter genomföra motsvarande tidigare HRK-kurser, Högre Räddningstjänst Kurs, för samhällsviktiga aktörer.

Erfarenheter och lärdomar från sommarens insatser

Deltagandet i MSB:s verksamhetsstaber har varit mycket intensivt och givande. Närvaron har tillfört ömsesidigt värde och insikter. På begäran från MSB har nu en erfarenhetsinsamling påbörjats och där vi kommer att lämna underlag till MSB:s kommande utvärdering av den särskilda organisation och dess arbete vid denna särskilda händelse. Det bör dock framhållas vikten att behålla en bred samlad förmåga för att hantera nästa stora händelse som då kanske inte är brand utan ett annat scenario

Räddningstjänstutredningens förslag

Kommittédirektivet för SOU 2017:15 En effektivare kommunal Räddningstjänst begränsade uppdraget till den kommunala verksamheten, vilket i sig var bra som avgränsning för att få ett hanterbart betänkande att realisera efter remissrundan.

När en nationell olycka inträffar behövs emellertid förutom en effektiv kommunal räddningstjänst ett antal andra aktörer. Även statliga och frivilliga aktörer måste synkronisera sig. Sjöfartsverket kan inte utesluta att Räddningstjänstutredningens förslag, med anledning av det anförda, kan behöva kompletteras.

13.6 Kustbevakningen

Kustbevakningen (KBV) deltog i släckningsarbetet i Ljusdal samt på 2–3 platser i Dalarna. Vidare deltog KBV på ett flertal platser i Norrland i arbetet med att dokumentera. Myndighetens insats varade i fyra veckor.

KBV deltog med fyra besättningsmän, stabspersonal i Kårböle och med en person till MSB:s stab. Därutöver bidrog egen administrativ

och teknisk personal i arbetet på hemmabasen Skavsta flygplats. Totalt deltog cirka 30 heltid- eller deltidinsatser under den ovan nämnda perioden om fyra veckor.

KBV:s insats bestod i att myndigheten med flyg dokumenterade bränderna. Vidare bevakades brändernas utveckling med hjälp av flygplanens sensorer. Observationerna dokumenterades i kartdata med foto. Bilder från bränderna vidarebefordrades till räddningsledaren via mejl. Insatsen bestod också i att koordinera de flygande resurserna (vattenbombare och helikoptrar) till rätt position för vattenfällning och i att ur flygsäkerhetssynpunkt dirigera de flygande resurserna.

Samordning, samverkan och ledning fungerade efter kort tid bra på lokal nivå. Detta då KBV bidrog med personal till den lokala staben i Kårböle, för att dirigera eget flyg. Även på nationell nivå fungerade samordning, samverkan och ledning efter det att KBV stöttat MSB:s stab med en person.

Erfarenheterna från sommarens arbete visar att räddningsledarnas framförhållning kunde ha varit bättre när det gällde deras begäran om stöd från KBV. Stabernas kännedom om vilket stöd som KBV:s flyg kan bidra med kunde ha varit bättre. Vidare borde beslutsvägarna varit bättre och snabbare när det gällde beslut om vad räddningsledningen ville att KBV skulle göra.

13.7 Lantmäteriet

Resurser från Lantmäteriet deltog i Länsstyrelsen i Gävleborgs stab i Färila mellan den 19 juli–3 augusti. Fyra medarbetare från Lantmäteriet deltog varje dygn. Lantmäteriet bidrog med det material som behövdes för att upprätta en operativt fungerande geocell, t.ex. skrivare, standarddatorer och mjukvara.

Lantmäteriet anser att samordning, samverkan och ledning fungerade mycket bra på alla nivåer. Länsstyrelsens stabsorganisation fungerade väl, var övad och tydlig.

De räddningsledare som ledde brandbekämpningsarbetet i Färila var mycket professionella. De resurser som fanns till hands utnyttjades, i vart fall enligt vad myndigheten kunde bedöma, på ett bra sätt.

Erfarenheterna från sommarens skogsbränder har lett till att Lantmäteriet fått upp ögonen för vilka resurser som man kan bidra med

vid denna typ av olyckor. Myndigheten har numera en ökad kommunikation med MSB om hur Lantmäteriet på ett effektivt sätt kan lämna stöd vid nationella insatser.

Som en följd av arbetet med sommarens skogsbränder har Lantmäteriet påbörjat arbetet med att skapa förutsättningar för att bidra med ytterligare en geocell för den nationella beredskapen.

Lantmäteriet genomför en utvärdering av sitt arbete. Denna är dock ännu inte färdigställd men ett underlag till denna bifogas. Av underlaget framgår bl.a. att arbetet fungerade väl men att Lantmäteriet behöver bli bättre på att utbilda personal som ska tjänstgöra i en geocell. Som utvecklingspotential anges bl.a. att myndighetens personal borde ha haft kläder med profil som markerade att de kom från Lantmäteriet samt att arbetsfördelningen borde ha varit bättre.

13.8 Trafikverket

Trafikverkets insatser

De mest omfattande insatserna för Trafikverkets del gjordes vid bränderna i; Västmanland vecka 26 (5 dagar), Älvdalens skjutfält (Dalarna) vecka 29–31 (16 dagar) och runt Kårböle (Gävleborg), vecka 29–32 (23 dagar). Sammanlagt var cirka 40 fast anställda och 150 timanställda (ur frivilligorganisationer) engagerade. Dessutom underställdes och leddes ett tjugotal frivilliga ur FRG och liknande organisationer vid Trafikverkets fältstaber i administrativa göromål.

Det viktigaste materielslaget Trafikverket bidrog med var bandvagnar. Bland dessa märks främst de 14 vagnarna med vattentank och motorspruta. Andra vagnar genomförde materiel- och personaltransporter, vidare hölls bandvagnar med bårinredning i beredskap för sjuktransporter. Dessutom bidrog Trafikverket med band- och hjulgående ledningsfordon (5 stycken) varav ett utnyttjades av Kustbevakningen och Försvarmaktens Helikopterflottilj för lokal luft- rumssamordning. Trafikverket försåg genom utlåning även andra aktörer med Rakel-terminaler vid samtliga ovanstående insatser.

Vid samtliga tre ovanstående insatser försågs räddningsledningarna med meteorologiska data som underlag för brandspridningsprognoser. Data från vägväderinformationssystemet (VVIS) utgjordes av temperatur, luftfuktighet, vindriktning och vindhastighet. En uppgift som Trafikverket tilldelades vid insatserna runt Kårböle var att leda

och samordna de jordbruks-, skogsbruks- och entreprenadmaskiner som användes för att upprätta begränsningslinjer (brandgator). Även bärgning av havererade fordon arrangerades genom Trafikverket.

Då det utökade slitaget på småvägnätet innebar vägskador genomfördes felavhjälpande vägunderhåll. Detta i gott samarbete med fältarbetsresurser ur Försvarsmakten, Flygvapnet. Trafikverket bidrog till att frigöra polismän genom att bemanna vägspärrar med vägvakter från sina underhållsentreprenörer. Detta utgjorde en betydande del av kostnaderna för Trafikverkets bidrag till insatserna. Trafikverket understödde även andra aktörers informationsfunktioner med kommunikatörer.

Vid andra insatser bidrog Trafikverket med spårgående vattentankvagnar (stambanan genom Övre Norrland på sträckan Vännäs-Hällnäs) samt färjor för transport av Räddningstjänst och vattenbegjutning från färjornas vattenkanoner vid branden på Björkö i Göteborgs norra skärgård.

Samverkan, samordning och ledning

Trafikverkets uppfattning är att den lokala samverkan fungerade mycket bra. Den regionala samverkan utvecklades efter hand till en god nivå. När det gällde den nationella samverkan, så gav den inte några effekter för Trafikverkets vidkommande.

Inom Trafikverket utfördes samordning och ledning av en förstärkt TiB-funktion.

Här kan konstateras att förmågan till uthållighet vid stora och insatser som drar ut över tiden behöver utvecklas. Vid insatsen i Gävleborgs län fick gemensam drivmedelsförsörjning organiseras av Trafikverket inledningsvis. Utgifterna för detta översteg 4 miljoner kronor och i de kritiska skedena tankade även entreprenörer fritt.

Samarbete med frivilligorganisationer och frivilliga

Som timanställda bandvagnsförare och signalister vid Trafikverket verkade medlemmar i Bilkåren (fd SKBR), Frivilliga Automobilkåren (FAK) och Frivilliga Radioorganisationen (FRO). Medlemmar ur Svenska Lottakåren (SLK) och frivilliga resursgrupper (FRG) tjänstgjorde tillfälligt i fältstaberna.

En annan form av frivillighet som kan nämnas är funktionen Trafikverkets Insatschef (TIC). Dessa utgjordes till övervägande del av före detta officerare och andra med militär befälserfarenhet.

Erfarenheter, lärdomar och slutsatser

I slutet av oktober kommer arbetet med erfarenhetsåterföringen att vara slutfört. Vidare ska Trafikverket besvara regeringsuppdraget *Uppdrag att säkerställa beredskapen för vidmakthållande av statlig transportinfrastruktur vid omfattande skogsbränder eller extrema vädersituationer* (N2018/04431/SUBT).

Med anledning av erfarenheter från sommarens arbete överväger Trafikverket att utveckla utbildning av TIC:ar. Vidare kan eventuellt portabla VVIS-stationer komma att anskaffas för att ge underlag för mer precisa lokala väderprognoser.

Trafikverket anser att organisationen av lämpliga statliga tillgångar med stöd av näringslivets resurser bör, när det gäller den nationella nivån, utformas genom att en modern ersättare till det tidigare Civilförsvaret skapas. Denna ska kunna användas vid medelstora och större händelser i fredstid.

Även den numera nedlagda Byggnads- och Reparationsberedskapen (BRB) bör återuppväckas. Dessutom bör tydliga uppgifter inom krishanteringsområdet ges till myndigheter med operativ förmåga, inklusive Försvarsmakten i fredstid. Som legalt och ekonomiskt styrdokument för detta bör en civil motsvarighet till Stödförordningen (2002:375) tas fram. Inspiration kan med fördel hämtas hos norska Sivilforsvaret, danska Beredskapsstyrelsens operativa enheter samt tyska Technisches Hilfswerk.

13.9 Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, SMHI

I SMHI ordinarie rutin ingår att göra brandriskprognoser varje dygn och vid behov utfärda risk för gräsbrand och skogsbrand.

SMHI:s arbete under skogsbränderna 2018

Första gräsbrandsrisken skickades ut den 27 mars 2018 och den första skogsbrandsrisken skickades den 10 maj 2018.

Utöver brandriskkartorna till MSB:s portal har SMHI varje morgon under perioden den 21 juli till den 5 augusti skickat prognoser till MSB via mejl, inklusive kommentarer om åskrisk.

Två meteorologer från SMHI skickades till Särna för att bistå insatsstaben för branden i Trängslet. Dessa meteorologer var på plats från den 19 juli till den 27 juli då SMHI avlöstes av en meteorolog från Försvarsmakten.

SMHI har tillsammans med Försvarsmaktens meteorologer stöttat med specialprognoser för flyg- och helikopterinsatser under släckningsarbeten runt om i landet.

I varningstjänsten ingår också varning för höga temperaturer, *Meddelande om höga temperaturer*. Ett sådant meddelande sänds ut om maxtemperaturen beräknas överstiga 26 grader under minst tre dygn i följd. Om temperaturen väntas överstiga 30 grader minst tre dygn i sträck utfärdas *klass 1-varning för höga temperaturer*. Om tidsperioden med över 30 grader är minst fem dygn eller om maxtemperaturen väntas överskrida 33 grader utfärdas en klass 2-varning. Under denna period förekom flera klass 2-varningar.

Länsstyrelsen i Gävleborg fick, med anledning av de stora bränderna i länet, under perioden 18 juli till 5 augusti specialprognoser gällande brandrisk, vind och nederbörd på mejl.

På begäran från skogsbolagen har SMHI tagit fram en tjänst som visar brandrisken nattetid.

SMHI fick ett stort antal telefonsamtal från både myndigheter (inklusive länsstyrelser), kommuner och media där man efterfrågade information kring lägesbilder, prognoser och expertutlåtanden. Även internationella media har kontaktat SMHI, bl.a. NewYorkTimes, BBC News och franska media.

I SMHI:s ordinarie rutin ingår att tillsammans med Sveriges geologiska undersökning (SGU) leverera tjänsten *Risk för vattenbrist* som innehåller information om grundvatten och flöden i vattendrag.

Med anledning av torkan skickade SMHI regelbundna specialprodukter bestående av markvattenkartor samt månadsprognos för temperatur och nederbörd till Jordbruksverket samt TiB-funktionerna på länsstyrelserna och MSB. Månadsprognosen uppdaterades två gånger per vecka från ECMWF (European Centre for Medium-Range Weather Forecasts) i Reading.

Hur fungerade samordningen, samverkan och ledning?

SMHI deltog i både regelbundna och extrainsatta samverkanskonferenser med områdesansvariga aktörer och myndigheter. Under sommarens bränder har det varit flera konferenser per dag med olika aktörer, både på regional och nationell nivå. Till de regelbundna veckovisa samverkanskonferenserna, som hålls av MSB, ingår också rutinen att färdigställa en film med meteorologisk information, vilken laddas ner på WIS före konferensen.

De nationella konferenserna håller en hög nivå på ordning, struktur och kvalitet. De regionala varierar en del beroende på hur vana aktörerna är att leda en konferens.

Erfarenheter och lärdomar från sommarens arbete

SMHI:s rutiner fungerade bra under sommarens händelser. SMHI märkte dock ett ökat krav på att SMHI skulle delta i samverkan, dialog och deltagande i konferenser. Samordning med Försvarmaktens Vädertjänst verkställdes tidigt och i större utsträckning än tidigare.

För närvarande pågår en översyn av rutiner avseende personal på plats ute i fält/stab. SMHI har en också en ökad dialog med Försvarmakten när det gäller resurser för att klara mer intensiva perioder med t.ex. meteorolog på plats. Vidare arbetar SMHI med att utforska huruvida satellitbilder kan användas för att detektera bränder. SMHI genomför inte någon utredning som är kopplad till just bränderna i sig. Däremot så utvärderas samtliga klass 2- och 3-varningar, både inträffade och missade.

13.10 Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen har inkommit med svar från personal från fyra distrikt: Dalarna, Gävleborg, Jämtland och Västernorrland.

Dalarna

Skogsstyrelsen Dalarna medverkade i stor omfattning vid branden i Trängslet i Älvdalens kommun. Personal från Skogsstyrelsen deltog i arbetet i en analysgrupp under 12 dagar. Analysgruppen tog löpande fram prognoser för brandens spridning utifrån de förutsättningar som de meteorologer som fanns på plats lämnade. Vidare deltog man i arbetet med den stora skyddsavbränning som genomfördes i syfte att få stopp på branden i väglös vildmark. Insatsen blev mycket lyckad.

Eftersom branden i Trängslet pågick på ett militärt skjutfält, var släckningsarbete omöjligt att utföra på grund av risken för exploderande blindgångare. Detta var också anledningen till att man valde att göra den skyddsavbränning som tidigare nämnts.

Det mesta när det gällde samordning, samverkan och ledning verkade fungerade bra. Framför allt upplevde man att det inte fanns några begränsningar i fråga om de resurser som man kunde använda sig av när alla aktörer väl förstod brandens omfattning.

Rakelsystemet hade inte täckning på strategiskt viktiga platser i området. Detta löstes dock med tiden genom att master för både Rakel och telefoni/4G restes.

Skogsstyrelsen Dalarna har goda erfarenheter från de frivilligorganisationer som man kom i kontakt med. Hemvärnet hade en bra ledning och var motiverade för arbetet. De samer som man kom i kontakt med hade en mycket god lokalkännedom och transporterade snabbt förnödenheter på sina sexhjulingar. Personalen på skjutfältet hade stor kunskap om området och var därför mycket värdefulla för insatsen.

Såvitt Skogsstyrelsen i Dalarna kunde bedöma, så användes de tillgängliga resurserna på ett mycket bra sätt. I en så stor insats som Trängslet kan varje person inte alltid göra nytta utan ibland måste man avvakta. Att avvakta kraftfullt blev ett nytt begrepp som man snart förstod innebörden av.

De erfarenheter som man fått med sig från insatsen är bl.a. att skyddsavbränning är en metod som fungerar utmärkt på rätt plats.

Vidare insåg man att helikoptrar är en mycket effektiv resurs för att ta ned elden men att det behövs markpersonal för att släcka elden helt. Det är mycket viktigt att bekämpa skogsbränder kraftfullt i tid, innan de hinner växa sig stora.

Skogsstyrelsen Gävleborg

Skogsstyrelsen Gävleborg deltog i insatsen med den brandutrustning som normalt används för naturvårds- och hyggesbränningar.

Den personal som deltog i insatsen gjorde följande iakttagelser. Räddningstjänstens personal saknade kompetens och erfarenhet av att släcka bränder som blir så stora att de inte på kort sikt går att omringa. Vidare är räddningstjänsterna dåliga på att utnyttja naturliga gränser som begränsningslinjer. Man saknar också kompetens när det gäller att använda eld som ett verktyg i brandbekämpningen.

Helikoptrar måste sättas in i ett tidigt skede. När en helikopter släckt ned en brand måste personer på marken säkerställa att branden inte smiter iväg.

Skogsstyrelsen Jämtland

Skogsstyrelsen Jämtland var bemannad med 8–10 personer under de veckor som skogsbränderna pågick. Man deltog emellertid inte aktivt i släckningsarbetet. Skogsstyrelsen bidrog även med utrustning: fältdator och drönare som användes för att få en överblick över skogsbrandens spridning.

Skogsstyrelsen Jämtlands decentraliserade och fältanpassade organisation borde ha utnyttjats bättre.

Skogsstyrelsen Västernorrland

Personal från Skogsstyrelsen Västernorrland deltog i arbetet med funktion som regional skogsskadesamordnare i region Nord. Arbetet bestod främst i att verka som ett informationsnav internt och externt.

13.11 Sveriges Radio

De olika bränder som drabbade stora delar av Sverige under sommaren 2018 ställde Sveriges Radio inför omfattande utmaningar. Behovet av kontinuerlig, tillförlitlig och uppdaterad information i och utanför de aktuella brandområdena var stort.

Sveriges Radio gick, när bränderna växte i antal och styrka, upp i stabsläge och kunde därför koordinera arbetet både externt och internt på ett effektivt sätt. Det innebar bl.a. att reportrar, programledare, arbetsledare och teknisk personal från övriga Sverige kunde skickas till de lokala kanaler som bevakat bränderna sedan inledningen för att bistå och utöka bevakningen.

De P4-kanaler som främst arbetade med att täcka bränderna journalistiskt var P4 Jämtland, P4 Gävleborg, P4 Dalarna, P4 Väster-norrland, P4 Västerbotten och P4 Norrbotten. En omfattande bevakning ägde också rum i Sveriges Radios rikstäckande program.

Sveriges Radios insatser

I en större undersökning gjord av Novus om mediernas rapportering om bränderna konstateras att nyttjandet av Sveriges Radio var mycket stort i de branddrabbade områdena. Nästan varannan (45 procent) i de drabbade områdena använde de lokala kanalerna dagligen under bränderna. Två av tre använde de lokala kanalerna varje vecka. Rapporteringen i P4 var också den som flest uppgav att de litade mest på under brandveckorna. Här är skillnaderna omfattande jämfört med exempelvis den lokala morgontidningen. När boende i de drabbade områdena svarar på frågan om hur de tycker att P4 skött bevakningen anser två av tre att den skötts mycket eller ganska bra.

Hur mycket total tid som redaktionell personal samt stab la ner under bränderna har inte beräknats men handlar om flera tusen timmar. Under brandperioden avsatte sändningsledningen (SÅL) cirka 80 timmar för arbete relaterat till bränderna vilket motsvarar en heltidstjänst under denna period.

Kommunikationsarbetet fanns geografiskt i Stockholm. Kommunikationsavdelningen hade loggansvar under hela insatsen. En person deltog därför i möten två gånger om dagen och var alltid tillgänglig. Samma person gjorde som del av löpande arbete också ett antal informationsinsatser t.ex. VMA-text på webben och blogg. En person med

ansvar för Sveriges Radios centrala sociala medier-konton hade ständigt fokus på bränderna och publicerade relevant information (t.ex. blogginlägg, aktuellt VMA-läge, info om eldningsförbud och extra-sändningar).

För att samordna Sveriges Radios insats hölls två möten varje dag.

Insatsens förlopp

Under perioden 16 juli–29 augusti hanterade Sveriges Radios sändningsledning 15 stycken VMA relaterade till skogsbränderna. Gällande rutiner fungerade över lag bra trots den stora anhopningen och trots det stora antalet parallella aktiva VMA-meddelanden. Det betyder att Sveriges Radio sände meddelandena i FM enligt överenskommelsen mellan Sverige Radio och MSB samt att meddelandena förmedlades till övriga mediaföretag.

Samordningen, samverkan och ledning

Det centrala är att de regler och rutiner som finns efterlevs. Detta är viktigt för att det ska gå så kort tid som möjligt från det att räddningsledare bestämt att VMA ska begäras till dess att denne står i kontakt med SÄL så att meddelandet kan utformas. Enligt avtalet mellan Sverige Radio och MSB är det personalen vid SÄL som utformar meddelandet och därför är det av vikt att SÄL involveras så snabbt som möjligt för att meddelandet ska kunna formuleras.

Det är viktigt att ha tydliga rutiner när VMA-meddelanden måste uppdateras. Under bränderna var innebörden i inledande meddelande att boende skulle stanna inomhus och stänga fönster och dörrar. I ett senare skede hade situationen förvärrats och boende skulle utrymma. Oklarheter uppstod hur det första, ursprungliga meddelandet som alltså hade motstridig information i relation till det uppdaterade meddelandet skulle hanteras.

När det gäller kontakt och samverkan med myndigheter, räddningsledning och länsstyrelser är en sammantagen bedömning att det fungerade bra. Det innebar att informationsskyldigheten enklare kunde ske parallellt med att aktuella kanaler genomförde dess journalistiska uppdrag.

Bevakningen av bränderna illustrerar vikten av en mobil organisation och vikten av att kunna sända från många olika platser parallellt. Ökad mobilitet minskar sårbarheten, förenklar närvaron och därmed kvalitén i den journalistik som produceras. Sändningsutrustning som Sveriges Radios egenutvecklade OB-väskor och applikationen Luci Live förenklade det mobila arbetssättet. Samtidigt bör det påpekas att ingen av de aktuella kanalerna har den mobila sändningstekniken Next Generation implementerad, försöksverksamhet bedrivs i dagsläget enbart i Borås och Uddevalla. En utbyggnad av Next Generation, som enkelt uttryckt möjliggör att hela eller delar av en sändning kan sändas var som helst ifrån, minskar sårbarheten ytterligare och öppnar för möjligheten att genomföra hela eller delar av sändningar oberoende av de fysiska radiohusen. För det krävs emellertid extra resurser. En implementering av Next Generation på samtliga lokala kanaler inom Sveriges Radio innebär en engångsinvestering på 200 miljoner kronor och skulle minska sårbarheten och öka möjligheterna att ännu bättre svara upp mot det beredskapsuppdrag Sveriges Radio har.

Sambandsansvarig Rakel

Regional samverkan och ledning i Rakel: Med anledning av bränderna i Salatrakten under juni månad kallade Länsstyrelsen i Västmanland till U-Sam konferenser i Rakel där Sverige Radio:s kanalledning för P4 Västmanland deltog. I övrigt varken kallades eller deltog Sveriges Radio i några andra samverkansmöten i Rakel gällande skogsbränderna på regional nivå.

Nationell samverkan och ledning i Rakel: Sverige Radio etablerade samband i Rakel på strategisk nivå med vissa bevakningsansvariga myndigheter samt operativ samverkan med adekvata aktörer inom samverkansområdet teknisk infrastruktur. En mer ingående redovisning av operativ samverkan på nationell nivå kan inte göras av sekretesskäl.

Myndighetsmeddelanden: Ett stort antal myndighetsmeddelanden begärdes under händelsen. Nuvarande ordning, där den som är behörig att begära utsändning av Myndighetsmeddelanden kontaktar Sverige Radio direkt, fungerade väl. Eftersom kontakten primärt även kan ske via Rakel kan såväl kraven på omedelbarhet, redundans

och spårbarhet samt Sverige Radio grundläggande princip i utgivaransvar om att kvalitetssäkra information genom förstahandsuppgifter direkt från källan uppfyllas.

Förmedlingsuppdraget (samverkan med övriga mediabolag i uppdraget): Sveriges Radio förmedlar, enligt avtal med MSB, VMA vidare till övriga medier, exempelvis TV4, SVT, kommersiella radio-kanaler och krisinformation.se. Denna hantering och rutiner fungerade avbrottsfritt via digitalt underlag för aktiva VMA via Sverige Radio API (Application Programming Interface) samt i Rakel vilket validerades operativt under hela händelsen.

Kommunikation

Samordningen fungerade mycket väl på Sverige Radio och det faktum att kommunikationsenheten var med på de allra flesta mötena gjorde att kommunikationsbehovet (externt/internt från företagsledningen) kunde hanteras snabbt och löpande. Genom att vara närvarande när diskussionen skedde kunde Sverige Radio lätt plocka upp material (t.ex. veta om när olika språkversioner av eldningsförbudet krävdes). En svårighet är kunskapen om VMA som också låg till grund för det blogginlägg om VMA och hur det fungerar som togs fram. Artikeln blev välläst och vida citerad vilket visar på vikten av att sprida information om hur VMA fungerar.

Vad kunde ha gjorts bättre?

Det är väsentligt att notera att de interna rutiner som successivt utarbetats som bl.a. inbegriper aktuella ansvarslistor och uppdaterade telefonlistor fungerade utomordentligt väl. Den interna larmkedjan fungerade väl. Det var dessutom enkelt att styra om resurser. En erfarenhet är att kontinuerligt fortsätta uppdateringen och följa de rutiner som finns och som visade sig fungerade bra.

Det är däremot väsentligt att SÄL involveras tidigare i processen att utforma VMA-meddelanden liksom att den som begärt VMA också är tillgänglig för resonemang om gällande VMA fortfarande är relevanta eller ska dras tillbaka. Vissa VMA-meddelanden låg under lång tid och frågan är om det var aktiva beslut eller om man missade att dra tillbaka meddelanden när de var inaktuella.

Det finns skäl att överväga tydligare rutiner för när befintliga VMA-meddelanden behöver uppdateras.

De geografiskt områdesansvariga ska samordna information till media och allmänheten under en kris. För att säkra den regionala informationsförsörjningen till allmänheten från exempelvis länsstyrelsen efter utfärdat VMA kan Sveriges Radio utifrån fastlagda Nationella Riktlinjer för Rakel delta i regionala ledningsmöten i Rakel. Den regionala samverkansanalysen avgör hur det ska ske i respektive fall. Sveriges Radios lokala P4-kanaler ingår som aktör i de aktuella områdesansvarigas krisberedskap.

Mot bakgrund av vikten av att medborgarna ges möjlighet att ta sitt egenansvar under skogsbränderna var behovet hos allmänheten i de drabbade områdena av verifierad och fortlöpande information från ansvariga myndigheter stort och inför och under evakueringar stundtals akut. Ovanstående samt det faktum att den till antalet historiskt sett mest omfattande användningen av VMA-meddelanden skedde under juli månad och uppgick till 27 stycken borde signalerat behovet av fler samverkansmöten i Rakel från ansvariga myndigheter. Särskilt som de kommersiella telefonsystemen vid flera tillfällen var utsatta för störningar och kortare bortfall.

Erfarenheter, lärdomar och slutsatser

Sammanfattning

Enligt en undersökning som Novus gjort på uppdrag av Sveriges Radio och Sveriges Television (SVT) uppger boende i de branddrabbade områdena att SVT och Sveriges Radio P4 gav dem den bästa rapporteringen om bränderna, och främst använde sig av vanlig radio och tv för att få information om de bränder som brutit ut. Det var också vanligast att man som boende i de drabbade områdena lyssnade till P4 för att få information när bränderna härjade som värst.

Den sammantagna bedömningen är att rutiner, bemanning och tillhörande åtgärder fungerade sett till vad som krävs av Sverige Radio i egenskap av beredskapsaktör: att utgöra beredskaps- (VMA med efterföljande information) och krisledningsorganisation (stab). Ett antal erfarenheter och slutsatser finns om vad som kan förbättras:

- Sverige Radios bedömning är att det finns behov av kunskaps-
höjande insatser i krisberedskapsverige om vikten av att informera
allmänheten och hur svenska staten har beslutat att kriskommu-
nikationen ska ske.
- Förtydliganden kan behövas i det som i dag är en gråzon mellan
kommunikationsberedskapsaktörerna SOS Alarm och Sveriges
Radio (7 §) för att göra VMA-kedjan än mer lättanvänd för den
som begär VMA (6 §).
- I överenskommelser som påverkar Sveriges Radios beredskaps-
uppdrag, som exempel till annan parts resursprioritering av el och
nät (ex. Teracom som tillhandahåller radiodistribution), behöver
det bli tydligt att Sveriges Radios behov måste prioriteras för att
kunna säkerställa att VMA kan nå allmänheten.

Bevakningen av sommarens bränder visar också på vikten av ökad
mobilitet i den journalistiska bevakningen, inte minst av beredskaps-
skäl. Anslag för en utbyggnad av den så kallade Next generation-
tekniken är därför centrala de kommande åren.

Överblick och uthållighet

I ett initialskede var det svårt att överblicka brändernas storlek, dess-
utom ökade omfattningen efterhand. Efter några dagar utkristallise-
rade sig omfattningen och det blev enklare att fördela om resurser
där de behövdes allra mest. Reportrar, programledare, producenter
och teknisk personal omallokerades från övriga delar av Sveriges
Radio allt eftersom behoven utökades och förändrades.

En annan viktig erfarenhet är att i ett tidigt skede planera för en
bevakning som kan bli långvarig och som därför kräver redaktionell
uthållighet. Det är också väsentligt att kontinuerligt se över och vid
behov uppdatera larmlistor liksom att den säkerhetsutrustning som
finns på kanaler och i de fordon som disponeras för insatsen är adekvat.

Samhällsstörningar med nationell påverkan

Vid samhällsstörningar med nationell påverkan, som skogsbränderna 2018, sammanfaller samhällets och medborgarnas intressen med Sveriges Radios roll och uppgift, i synnerhet med utsändningar genom FM i den utpekade beredskapskanalen P4, som svårigen kan ersättas av andra nyhets- och informationskanaler. Det förutsätter att det finns en i förväg planerad metodik och rutin samt system för redundant kommunikation för samhällsstörningens ansvariga aktörer i krishanteringssystemet i syfte att snabbt och effektivt kunna förmedla en aktuell, samlad, bearbetad och samordnad information till Sverige Radio. Sverige Radio använder därför sedan 2010 Rakel som primär ingång till Sveriges Radios beredskapsfunktioner.

Användningen sker i enlighet med MSB:s nationella riktlinjer för Rakel som tydligt beskriver hur samverkan med Sveriges Radios beredskapsfunktioner ska gå till samt hur varningar och information till allmänheten ska förmedlas till Sverige Radio i såväl vardag som vid samhällsstörningar.

Sveriges Radio konstaterar att hanteringen av de omfattande skogsbränderna 2018 genom kommunikationsverktyget Rakel har inneburit tillgång till avbrottsfri kommunikation för såväl ledning som samverkan och larm där gällande interna sambandsplaner på samtliga nivåer kunde valideras operativt, även inom de geografiska områden där kommersiella elektroniska kommunikationer periodvis var hårt belastade under bränderna. Den externa samverkan i Rakel med de övriga aktörerna fungerade däremot inte helt tillfredsställande trots att de aktörsgemensamma riktlinjerna för samverkan i Rakel funnits att tillgå sedan 2012.

Begäran om VMA via Rakel

Nuvarande ordning för VMA-begäran är att den som är behörig först begär VMA via SOS Alarm via ett speciellt telefonnummer för verifiering och som därefter vidarebefordrar kontakten till SÄL för vidare hantering i ett så kallat ”treparts-samtal” mellan den som begär VMA, SÄL samt SOS Alarm.

Processen utgår både från gamla organisationsstrukturer och från de tekniska system för kommunikation, spårbarhet och verifiering som

fanns att tillgå tidigare, alltså kommersiella telefonsystem och analog radio utan aktörsgemensamma frekvensband.

Den ovan beskrivna ”steg för steg-processen” riskerar onödig tidsspillan och missförstånd, och kan heller inte så länge den hanteras i telefon ske i Rakel, varför samtliga VMA-begäran under skogsbränderna hanterades via kommersiella telefonsystem. Sveriges Radio konstaterar att det är en kommunikation utan möjlighet till säkerställd redundans, verifiering och spårbarhet av den art som måste anses relevant för VMA-processen.

En permanent hantering av VMA-processen i Rakel är fullt möjlig utifrån systemets uppbyggnad och föreslagen metodik har tagits fram i samråd med MSB, men har ännu inte realiserats.

Utifrån erfarenheterna ser Sveriges Radio ett behov av en generisk struktur med förenklad och logisk process för användarna vid begäran av både VMA och myndighetsmeddelanden som båda sänds av Sveriges Radio, där begäran av båda typer av meddelanden också sker direkt via Rakel till Sveriges Radio.

Slutsatser i allmänhet

En slutsats efter sommarens händelser är att det är viktigt att de inblandade aktörerna har god kännedom om vilka regler och rutiner som gäller för VMA-hanteringen samt att dessa regler och rutiner efterlevs, även i pressade situationer. Annars är risken stor att det skapas förvirring och otydligheter i hanteringen av utformningen av meddelandena.

Sveriges Radio ser behov av att tillsammans med MSB se över rutinerna för hur VMA-meddelande ska hanteras när situationen förvärras och innebörden i befintligt VMA-meddelande behöver uppdateras/förändras.

Sveriges Radio konstaterar att de goda erfarenheterna från sommarens bevakning visar på vikten av att fortlöpande uppdatera kontinuitets- och beredskapsplaner inom hela organisationen. I det arbete som görs inom detta område under hösten kommer sommarens erfarenheter att vägas in.

Radio Sweden översatte, producerade och publicerade en stor mängd material på en rad andra språk under hela brandförloppet.

Sveriges Radio ingår sedan en tid i ett projekt med MSB för att tillgängliggöra varningar och information till allmänheten för att nå människor som har dåliga kunskaper i det svenska språket – och att dessa har tillgång till de medier som sänder ut meddelandena.

Sverige Radio:s utveckling av nuvarande API (Applikation Programming Interface) för spridning av digitala VMA är en sådan plattform där Sverige Radio efter avslutat projektsamarbete och samråd med MSB, avser tillhandahålla digital VMA-data på flera språk via det standardiserade CAP-formatet för varningar (Common Alerting Protocol) som redan används i många andra länder.

De erfarenheter som Sveriges Radio har gjort på många nivåer blir en väsentlig beståndsdel i det fortlöpande utvecklingsarbetet med bl.a. beredskaps- och kontinuitetsplaner. Utvecklingen mot en ökad mobilitet och minskat beroende av fysiska radiohus är väsentlig. Hur snabbt en utbyggnad av exempelvis Next Generation kan ske är i grunden beroende av de ekonomiska ramar som blir resultatet av villkoren i Sveriges Radios nya sändningstillstånd som börjar gälla den 1 januari 2020.

14 Insatser

– Svenska Flygbranschen, intresse-/frivilligorganisationer och enskilda

I de föregående kapitlen redovisades räddningstjänsternas, kommunernas, länsstyrelsernas, statliga myndigheter och Sveriges Radios insatser och erfarenheter från arbetet med att släcka sommaren skogsbränder. I detta kapitel redovisas Svenska Flygbranschens, intresseorganisationers och frivilligorganisationers insatser och erfarenheter. Även denna text är baserad på dels de svar som respektive aktör lämnat på utredningens frågor, dels på uppgifter som kommit fram vid möten med respektive aktör. Avsnitten innehåller således aktörernas egna beskrivningar av insatser och de erfarenheter och lärdomar som de fått med sig från sommarens arbete i samband med skogsbränderna.

Redovisningen utgörs av aktörernas egna uppgifter. I de fall där aktörerna lämnar motstridiga uppgifter har utredningen valt att redovisa respektive aktörs uppfattning utan att ta ställning för eller emot.

14.1 Svenska Flygbranschen

Svenska Flygbranschen har inkommit med ett svar när det gäller frågorna huruvida de resurser som stod till räddningstjänstens förfogande utnyttjades effektivt, erfarenheter och lärdomar från sommarens insatser samt frågan huruvida sommarens erfarenheter förstärker de förslag som Räddningstjänstutredningen lämnat eller medför att dessa bör ändras för att bli optimala. Därutöver har ett antal medlemsföretag inkommit med egna svar på samtliga frågor.

Nedan följer en sammanfattning av de olika helikopterföretagens svar medan Svenska Flygbranschens svar i stort är återgivet i sin helhet.

Insatser

Svenska helikopterföretag har medverkat i insatser orsakade av sommarens skogsbränder på ett mycket stort antal platser i landet. Man har deltagit i arbetet med helikoptrar och personal (piloter, bränsletransportörer, lastmän som tankar m.m.).

Samordning, samverkan och ledning

Samverkan lokalt fungerade överlag bra. Det fanns ett bra samarbete mellan civila aktörer då nya metoder prövades med stor framgång. Bland annat prövade man helikopterdirigering från en mindre helikopter som alltid var i luften. På nationell nivå fungerade samverkan sämre då MSB prioriterade utländska resurser före stillastående svenska operatörer.

Vad kunde ha gjorts bättre?

Helikoptrar borde ha avropats direkt vid larm om skogsbrand. Vid allt för många tillfällen väntade man för länge med att kalla in helikopterhjälp och branden hade, när helikoptern väl fått order att komma, brett ut sig. De resurser som kallades in borde ha utnyttjats mer effektivt.

Ett större fokus borde ha legat på arbetet med eftersläckning.

Användningen av samhällets samlade resurser

Svenska Flygbranschens uppfattning är att det bör anses som klarlagt att de privata helikopterföretagens resurser under juni månad gång på gång ignorerades av ansvariga myndigheter och alltså inte användes för skogsbrandsbekämpning i någon nämnvärd utsträckning.

Svenska Flygbranschen anser att detta förhållande är mycket anmärkningsvärt eftersom det vid tidigare skogsbränder påpekats att de privata helikopterresurserna som finns i Sverige bör användas mer

och tidigare för att effektivt bekämpa bränderna i ett tidigt skede. Men trots återkommande kontakter med räddningsledningar där helikopteroperatörerna tydligt redovisade att de hade tillgängliga helikoptrar och utrustning för brandbekämpning valde räddningstjänsterna att i stället tillkalla hjälp från MSB varvid de betydligt dyrare helikoptrarna från Försvarsmakten och brandflygplanen från Italien kallades in.

Detta innebar, förutom att de privata helikoptrarna inte fick använda sina maskiner, utrustning och tillstånd de investerat i, att de flygande resurser som redan fanns ute i skogslänen inte användes effektivt. Mest anmärkningsvärt är att släckningsinsatsen därmed försenades och blev mycket kostsam för Sverige. Svenska Flygbranschen inser självklart att Försvarsmaktens resurser och gemensamt finansierade utländskt brandflyg (helikopter eller flygplan) utgör en nödvändig backup för svåra situationer när de privata resurserna inte räcker till. Men Svenska Flygbranschen anser att dessa resurser ska komplettera och inte ersätta den erfarna, billigare och effektivare brandbekämpningsresurs som de privata helikopteroperatörerna utgör.

Svenska Flygbranschen ser i sammanhanget överhuvudtaget ingen logik i att använda utländska resurser, eller betydligt dyrare militära resurser, före och i stället för de svenska privata helikoptrarna. Utanför själva fördyringen för staten och fördröjningen av effektiv brandbekämpning, bidrar denna situation även till att kraftigt snedvrída konkurrensen för de svenska privata aktörerna. Normalt ska stöd till det civila samhället upphandlas, men i skogsbrändernas spår har de normala reglerna inte använts med följden att utländska företag gynnats på bekostnad av de svenska.

Senare under sommaren, i juli, var torkan och brandsituationen så allvarlig att alla tillgängliga resurser behövde kallas in. Svenska Flygbranschens medlemmar flög med alla helikoptrar som räddningstjänsterna ville ha och deras operatörer ställde in semestrar och avbokade eller sköt upp många andra redan kontrakterade uppdrag. Under samma tid meddelade Försvarsmakten att de inte kunde flyga mer då de flugit alldeles för många timmar i juni och därmed var begränsade på grund av tekniskt underhåll och semestrar. Kontrasten är slående: de privata helikoptrarna ställde allt annat åt sidan, sköt upp planerade jobb, tog ut övertid och ställde in semestrar medan statliga resurser ställdes på backen. Men då MSB inte ansåg sig kunna samordna de privata resurserna var utnyttjandet av de privata helikoptrarna långt ifrån optimalt och aldrig på lika villkor som utländska operatörer.

Det finns många exempel då utländska helikopteroperatörer fått betalt för standby tid medan svenska helikoptrar bara fått betalt för flugen tid. Även här skedde således en stark snedvridning av konkurrensen till nackdel för de svenska företagen.

Svenska Flygbranschen anser att händelseförloppet kunde sett helt annorlunda ut om räddningstjänsterna mycket tidigare kallat in privata helikoptrar redan i juni, då många privata helikoptrar stod på marken och inte kallades in eftersom kommunens räddningstjänst ansåg att det blev för dyrt för kommunen på grund av deras självrisk vid skogsbrand. Det finns en uppenbar farlig brist i den sortens kort-siktiga överväganden.

Erfarenheter, lärdomar och slutsatser

Sverige klarar enligt Svenska Flygbranschens erfarenhet inte av att effektivt utnyttja befintliga privata helikopterresurser för att snabbt bekämpa skogsbränder i ett tidigt skede. Lärdomen är att när de privata helikopterresurserna till slut sattes in under juli månad bevisade de hur effektiv denna resurs faktiskt är. Om de snabbt sätts in i en skogsbrands tidiga skede kan de effektivt stoppa den från att bli en okontrollerbar storbrand. Några av räddningstjänsterna i Västerbotten och Norrbotten arbetade effektivt på det sättet och släckte ned bränderna medan de var små.

Helikoptrar kan ta vatten från närmaste tjärn och hinner släppa vatten flera gånger om man jämför med ett brandflygplan som måste hämta i en stor och avstängd sjö. Svenska Flygbranschens privata helikoptrar tankar dessutom ute i skogen och behöver inte åka till en öppen flygplats för detta. De hade även flera piloter per helikopter, vilket gjorde att de kunde använda en helikopter under fler av dygnets timmar. De kunde i vissa fall börja redan kl. 03.30 och flyga till kl. 00.30 vilket få av de andra flygande enheterna kunde göra.

Svenska flygbranschen anser därför att satsningar ska göras för att stödja och bygga upp de privata helikopterbolagen som finns utspridda över hela Sverige och som har personal med stor lokalkännedom och stor vilja och flexibilitet att bidra till samhällets behov.

Svenska Flygbranschen föreslår även en översyn av kommunernas självrisk för skogsbränder eftersom det inte rimligen kan få vara så att självrisken blir en hämmande faktor som kan medföra att små

bränder får utvecklas till större. Mot risken för att dra på sig stora egna kostnader under självrisktaket tvekar kommunerna att kalla in privat helikopterunderstöd i ett tidigt skede. I stället vänder de sig till MSB för att få (statlig eller utländsk) hjälp som för kommunerna då blir gratis. Kommunernas beteende är förståeligt i det korta perspektivet då de har en mycket begränsad budget. Men konsekvenserna av deras beteende blir desto allvarligare i det långa perspektivet eftersom de resurser som har bäst möjlighet att snabbt bekämpa bränderna kallas in alldeles för sent eller inte alls. Resultatet blir stora bränder som – beroende på väder, torka m.m. – lätt blir okontrollerbara och att samhällets slutnota för brandbekämpningen skenar iväg mycket snabbt.

Konsekvenserna av Salabranden 2014 belystes i ett flertal utredningar med förslag till förändringar i arbetsätt och regelverk. Men ingen av dessa utredningar tog fasta på de synpunkter Svenska Flygbranschen då lämnade. Resultatet blev att inga förslag framkom på hur man skulle hantera nationella flygresurser och främst alla de civila helikoptrarna med kapacitet för släckning av skogsbränder på ett effektivt sätt. Svenska Flygbranschen ser nu denna utredning som ett nytt tillfälle att föreslå nödvändiga åtgärder som garanterar en effektiv brandbekämpning från luften av företrädevis svenska privata helikoptrar.

Räddningstjänstutredningens förslag

Svenska Flygbranschen föreslår att regleringen i huvudsak ändras så att MSB får överta berörda kommuners räddningstjänstverksamhet vid särskilt omfattande räddningsinsatser eller om det annars finns synnerliga skäl. Till exempel då SMHI utfärdar varning om att hög brandrisk föreligger.

Svenska Flygbranschen anser att regleringen i grunden är ändamålsenlig men ser också behov av förtydliganden. MSB:s uppdrag att tillhandahålla nationella stödresurser och samordna dessa resurser bör förtydligas så att det gäller samtliga nationella flygresurser. MSB:s uppdrag bör således även omfatta civilt helikopterflyg för skogsbrandsbekämpning genom vattenbombning, samt för materiel och persontransporter.

Man bör även förstärka, utveckla och förtydliga statens tillsyn av och stöd till de kommunala räddningstjänsterna. MSB:s roll i detta sammanhang bör tydliggöras.

14.2 Svenska Röda Korset

Svenska Röda Korset (SRK) bedrev en nationell krishanteringsinsats kopplat till sommarens skogsbränder, som övergripande kan delas in i tre delområden:

- SRK agerade utifrån sin lokala krisberedskapsorganisation, genom de frivilliga som är organiserade i lokalföreningar (rödakorskretsar).
- Vidare samordnade SRK på nationell nivå de spontanfrivilliga som önskade bidra till räddningsarbetet, samt erbjöd lokal samordning av frivilligorganisationer på platser där detta ej redan fanns etablerat. Detta gjordes på uppdrag av MSB.
- Slutligen stöttade SRK genom att kanalisera varor och tjänster från sina företagspartners till räddningsinsatserna. SRK möjliggjorde genom detta arbete att varor och tjänster (transport, vatten, sängar, madrasser, matvaror etc.) till ett värde av över två miljoner kronor gjordes tillgängliga för räddningsinsatserna.

Nationellt

På nationell nivå samordnade SRK dels de lokala insatser som de många lokalföreningarna stod för, dels uppdraget inom spontanfrivillighet, samt stödet från företagspartners. Detta arbete hanterades av SRK:s krisledningsstab, som var aktiv mellan 16 juli–17 augusti. Staben bemannades dagligen av 13–15 personer.

Lokalt

Som anges ovan agerade SRK lokalt på många platser runtom i landet. Dessa lokala insatser bedrevs utifrån lokala förhållanden och behov, och såg därmed relativt olika ut, såväl i omfattning som i uppdrag. Här beskrivs några av de främsta lokala insatserna:

Ljusdal

- Lassekrog: totalt 267 personer på rullande schema dygnet runt, organiserade och tog hand om utdelning av mat och dryck,
- Fönebasen: totalt 70 personer på rullande schema dygnet runt, organiserade och tog hand om utdelning av mat och dryck, organiserade logistiken på basen,
- Färila skolkök: 50 personer på rullande schema vid matpackning 2 gånger/dygn,
- Loos: 40 personer på rullande schema som frivilliga brandvakter företrädevis kvällar och nätter,
- Kårböle: 10 personer som hjälpte till med bränsletransporter och nattliga ambulerande turer i brandområdena (3 personer på rullande schema),
- SRK skickade ut även ut personer från sina nationella frivillig-pooler, som stöttade på flera platser i Ljusdalsområdet: Denna insats omfattade cirka 15 krisstödjare och cirka 20 första hjälpen-frivilliga.

Sundsvall

SRK:s frivilliga stödde den internationella insatsen på Midlanda flygplats med chaufförer, mat och annat stöd utifrån efterfrågan från MSB och personalen från de EU-länder som verkade med Midlanda som bas.

Ytterhogdal

SRK:s lokalförening öppnade upp sin mötesplats (lokal för aktiviteter, möten etc.) och erbjöd där samtal och stöd för evakuerade och andra som arbetade med eller påverkades av skogsbränderna.

Samordning, samverkan och ledning

SRK:s nationella krisledningsstab hade dagliga avstämningar med den frivilligsamordnare som utsågs inom MSB och denna dialog fungerade på det stora hela mycket väl. SRK deltog vidare på de dagliga samordningskonferenser som genomfördes med anledning av skogsbränderna, och uppfattade att informationsdelningen och samordningen i detta forum fungerade väl.

På lokal nivå finns det stora förbättringsmöjligheter avseende samverkan och ledning. SRK:s bild är, utifrån de många lokala insatserna som genomfördes inom organisationen, att det fungerade relativt olika på de olika platser där släckningsarbete bedrevs, och att det fanns en generell avsaknad av gemensamma arbetssätt och strukturer.

Som ett exempel kan nämnas att det i Ljusdal inte fanns någon beredskap för att samverka med frivilligresurser. Generellt saknades strukturer för arbetet med att leda och samordna arbetet – bl.a. saknades rutiner för överlämning mellan skift, rutiner och teknik för kommunikation (såsom avsaknad av funktionstelefoner) och rutiner för informationsdelning. Detta ledde till stora svårigheter i den lokala samverkan och otydligheter kring sådant som vem som var i tjänst, vem som var ansvarig och hur arbetet skulle bedrivas. Talande är att frivilliga från SRK behövde gå in och mycket konkret stödja länsstyrelsens arbete och säkerställa att några av dessa brister åtgärdades.

Vad kunde ha gjorts bättre?

SRK ser som sagt främst förbättringsmöjligheter på lokal nivå – men här bör det även betonas att det finns ett stort behov av att säkerställa ett gemensamt ramverk för hur arbetet ska bedrivas lokalt, för att säkerställa informationsdelning och samordning på regional och nationell nivå.

Utifrån det ovan nämnda Ljusdalsexemplet anser SRK att det är viktigt att säkerställa fundamentala kunskaper och resurser inom de lednings- och samverkansfunktioner som etableras. Detsamma gäller för strukturer för att säkerställa kommunikation såsom funktionstelefoner och rutiner för dessa, rutiner och utbildning för att säkerställa överlämning mellan skift och checklistor för detta, samt tydlighet kring hur information ska delas och till vem.

SRK har utifrån sin historia och internationella arbete stor erfarenhet av insatser över stora geografiska områden och många olika typer av aktörer. SRK ser en tydlig trend av att detta nu även blir allt vanligare i Sverige – då de offentliga myndigheterna även enligt egen utsago inte längre själva kan hantera större händelser behövs stöd och resurser även från andra typer av aktörer, såsom SRK. Här ser SRK att vår erfarenhet av situationer som präglas av hög grad av komplexitet kan vara en tillgång och något som det finns stora behov för en gemensam och omfattande dialog kring.

Användningen av samhällets samlade resurser

Inom ramen för SRK:s uppdrag för MSB, att samordna spontanfrivilliga i anslutning till släckningsarbetet, tog organisationen in anmälningar från 6 120 enskilda som önskade bidra. Av dessa förmedlade SRK listor om totalt 888 personer till räddningstjänster och andra aktörer, utifrån önskemål. Trots att såväl MSB som flera länsstyrelser tydligt kommunicerade att det fanns spontana frivilligresurser att rekquirera från SRK, var det alltså enbart cirka 14 procent av de personer som anmält sig som spontanfrivilliga som överlämnades till de ansvariga aktörerna. Förklaringen till detta kan antingen vara att det inte behövdes ytterligare resurser, eller att de ansvariga aktörerna inte visste hur de spontanfrivilliga skulle omsättas inom ramen för arbetet. SRK önskar här ökad dialog kring detta område och stärkta strukturer för hur spontanfrivilliga ska tas emot, organiseras och ledas vid större händelser.

Erfarenheter och lärdomar

Som har nämnts agerade SRK på uppdrag av MSB som samordnare av frivilligorganisationer på de platser där det inte redan fanns en sådan samordning. Detta innebar att SRK på flera platser samordnade frivilliga inte enbart från den egna organisationen och spontanfrivilliga, utan även från andra organisationer och främst då från de andra frivilliga försvarsorganisationerna (FFO). I Ljusdal samordnade exempelvis SRK sina egna frivilliga, spontanfrivilliga, frivilliga från Sveriges Bilkårens Riksförbund och Svenska Lottakåren. SRK:s erfarenhet är att detta samarbete fungerade mycket väl. Så länge som det fanns en

tydlighet kring vem som agerade ledare och vad uppdraget var så fungerade samverkan över förväntan.

SRK ser stora möjligheter till lärande och utveckling av vår förmåga att stödja i händelse av kris, såväl på lokal som på nationell nivå. Sommarens skogsbränder visar tydligt på vikten av frivilliga aktörer inom svensk krisberedskap – men också att det i stor utsträckning saknas strukturer för hur samarbete kan etableras och hur samverkan och ledning ska se ut vid allvarliga händelser.

SRK vill även betona vikten av att dels planeringen för, dels organisering av spontanfrivilliga tydligare lyfts som ett område att utveckla. Detta är ett område som såväl möjliggör för folkförankring och kanalisering av allmänhetens engagemang inom krisberedskapen, såväl som ovärderliga operativa resurser när de behövs som mest.

SRK genomför sedan 2017 en stor satsning på sin förmåga att agera i kris och inom ramen för detta ligger fokus på den lokala förmåga som organisationens lokalföreningar (rödakorskretsar) förväntas ha. Sommarens skogsbränder har enbart stärkt övertygelsen att detta är prioriterad verksamhet som SRK även fortsatt behöver fokusera på. Bland annat kommer SRK:s kommande verksamhetsstrategi för åren 2019–2023 att ha krisberedskap som ett av de övergripande temana.

SRK genomför under hösten 2018 en intern utvärdering av insatserna i anslutning till sommarens skogsbränder. Denna kommer främst att fokusera på egen organisation och eget agerande, men kan i viss utsträckning även komma att beröra samverkan med andra aktörer.

Räddningstjänstutredningens förslag

Erfarenheterna från sommarens skogsbränder visar med all önskad tydlighet på att de offentliga myndigheterna och ansvariga aktörer behöver stärka förmågan att samverka med civilsamhället och de frivilliga aktörer som har uppdrag och roller inom svensk krisberedskap. Här ser vi att det finns ett behov av att föra en bred dialog, såväl kring skydd mot olyckor och det förebyggande arbetet, som inom krisberedskapen och totalförsvaret i bred bemärkelse. Räddningstjänstutredningens betänkande berör ju enbart delar av detta arbete, och här ser SRK ett stort behov av ett helhetsgrepp för att säkerställa samverkan vid större händelser.

14.3 Svenska Lottakåren

Svenska Lottakåren deltog med stabsassistenter under tiden mellan 22 juli–12 augusti i Ljusdal. Totalt var 27 stabsassistenter förmedlade i insatsen via Svenska Lottakåren. Av dessa 27 hade de flesta avtal med stabspoolen, resten hade direkta avtal som stabsassistenter med placering på Jordbruksverket eller hos Försvarsmakten respektive Hemvärnet.

Svenska Lottakåren deltog också med två samordnare, en av dessa var i tjänst perioden 19 juli–30 september samt den andra från 26 juli–30 september. De sista två veckorna i augusti fungerade samordnarna som jour för eventuella insatser i södra Sverige där brandrisken var extremt hög i mitten av augusti. I september var samordnarna främst behjälpliga med att besvara frågor om ersättning.

Svenska Lottakåren bidrog med professionella frivilliga till de stabsplatser som fanns. I detta ingick arbete med in- och utcheckning i brandområdet.

I samband med att länsstyrelsen tog över ansvaret för räddningsinsatserna från kommunerna ökade efterfrågan på stabsassistenter mycket. Redan efter någon dag kom Svenska Lottakåren gemensamt fram till fördelningen av resurser mellan länsstyrelsen.

Sveriges kommuner och landsting (SKL) och länsstyrelsen hade avstämningar minst två gånger per dag.

Under den tid som Svenska Lottakåren var på plats fanns det också en organisation i beredskap inom organisationen. Efter insatsen har samordnarna arbetat med ersättningsfrågor. Samordnarna har också gjort utvärderingar av sommarens arbete samt tagit vara på erfarenheter både från de som deltog i insatsen, de som var i beredskap på hemmaplan och samordnarnas egna erfarenheter.

MSB gav den 3 augusti Svenska Lottakåren i uppdrag att organisera en beredskap för att kunna hantera en större insats även i södra delarna av Sverige. Svenska Lottakåren rekryterade redan stabsassistenter från hela landet men saknade erfarna samordnare så en mycket snabb intern rekrytering fick genomföras och en plan läggas för hur kunskapsöverföringen skulle kunna ske. Dessvärre har MSB inte tillskjutit några medel för uppdraget eller för att ha samordnare i beredskap.

All kommunikation skedde via Länsstyrelsen i Gävleborgs län så även kommunikationen om att insatsen i Ljusdal skulle avslutas.

Någon direkt information om hur insatsen skulle avslutas för Svenska Lottakårens stabsassistenter på plats fanns inte. Organisationen har fått frågor från stabsassistenterna bl.a. om var information skulle sparas och var arbetsmaterial skulle lämnas. Svenska Lottakåren kan också konstatera är att efterarbetet har varit omfattande och då främst när det gäller att svara på frågor angående ersättningar, säkerställa att alla som deltagit verkligen fått sina anställningsavtal och vet hur de ska tidsredovisa samt att se till att reseersättningar och andra ersättningar betalas ut i rimlig tid. Det hade varit bra om MSB och berörda myndigheter i ett tidigare skede kunnat ta beslut kring ersättningsnivåerna.

Samordning, samverkan och ledning

Samordningen med Länsstyrelsen i Gävleborg fungerade väl efter att Svenska Lottakåren satt rutinerna med telefonavstämningar två gånger per dag. En stor utmaning var dock att länsstyrelsen bytte handläggare alldeles för ofta, i stort sett varje dag.

Samordningen med Ljusdals kommun fungerade inte, eftersom man där varken hade resurser eller förstod vidden av insatsen. Samordningen med Trafikverket var svårhanterlig då de inom myndigheten hade olika åsikter om antalet resurser samt var svåra att nå. Inte heller samarbetet med MSB var bra. Det var svårt att komma i kontakt med rätt person på myndigheten. Vidare saknades lägesrapporter från insatsledarna.

Vad kunde ha gjorts bättre?

Svenska Lottakåren anför bl.a. följande. När det gäller rotation på personal kan anmärkas att Frivilliga Resursgruppen (FRG) fick alla dagpass och att Svenska Lottakårens stabsassistenter fick alla nattpass utanför staben.

De myndigheter, kommuner och staber som tog emot hjälp av stabsassistenterna hade ofta brister i förståelsen för, och kunskapen om, vad för hjälp man hade till förfogande och vad som skiljer mellan de olika frivilligorganisationerna respektive spontanfrivilliga och FRG.

Vidare saknades logistikplanering. Svenska Lottakåren kunde också notera att det funnits personer som på eget initiativ dök upp hos

en stab och utgav sig för att representera eller vara utskickade från Svenska Lottakåren. Mottagande stab verkar då bara ha accepterat, tackat och tagit emot. Vidare har det hänt att personer i en stab ringt direkt till och kallat in personer som de känt till som var medlemmar i Svenska Lottakåren. Detta har skett utan att Svenska Lottakåren vetat om det eller kunnat bekräfta vem personen är eller att den här personen har den utbildning eller de avtal som behövs för uppdraget. Svenska Lottakåren saknade att man inte fick få ta del av aktuella lägesbilder.

Svenska Lottakåren saknade en kontinuerlig dialog och samverkan med MSB och övriga deltagande frivilliga försvarsorganisationer.

Enligt Svenska Lottakårens uppfattning bör organisationens samordnare ha en given plats hos den grupp inom länsstyrelserna som arbetar med rekryteringen och placeringen av frivilliga resurser. Svenska Lottakåren skulle genom detta kunna säkerställa att kvalificerade stabsassistenter hamnar på sådana uppdrag inom staberna som de utbildats och i flera fall även övats för. Som situationen var under sommaren kom samordnare ofta att bemanna in- och utpasseringar och slangdepåer och då nästan alltid på nattpass. Resurserna hade kunnat nyttjas betydligt bättre.

Användningen av samhällets samlade resurser

Svenska Lottakåren anser att kommunikation och samordning kunde ha varit bättre. Exempelvis så borde stabsassistenternas kunskaper bättre tagits till vara.

Erfarenheter och lärdomar

Enligt Svenska Lottakårens uppfattning har man vid insatserna inte tillgodosett det behov som fanns av kommunikation, stabsorienteringar, samordning och delande av lägesbilder till alla de som arbetade i insatsen. Vidare tycks få mottagare av hjälp inse vad det innebär att ta emot hjälp och vilka krav detta ställer på den mottagande organisationen för att det ska fungera bra.

Svenska Lottakåren upplever att MSB haft en annan bild av hur Svenska Lottakårens organisation ser ut än den faktiska. MSB verkade heller inte ha förståelse för eller insikt kring behovet av efterarbete

som uppstår samt vem som ska finansiera det arbetet. Kommunikationsvägarna mellan de frivilliga försvarsorganisationerna och MSB behöver utvecklas.

Det behövs även klargöras vad som är rimlig administrativ bemanning för organisationerna. Svenska Lottakåren inser värdet av den dokumentationsrutin organisationen följde under hela insatsen och för den avstämningsrutin man genomförde tillsammans med länsstyrelsen. Den omständigheten att Svenska Lottakåren kunde använda sig av samma två samordnare under hela insatsen gav kontinuitet och var bra, eftersom Länsstyrelsen i Gävleborgs län ofta bytte sin personal. Svenska Lottakåren kunde också konstatera att det finns ett behov av att ha säkerhetsklassad frivilligpersonal. Svenska Lottakårens personal borde vara den organisation som i första hand ska kallas in för att bemanna de staber som behövs vid denna typ av insatser.

Erfarenheter från arbetet med sommarens insatser visar att det finns ett behov av att ha en intern krisorganisation inom Svenska Lottakåren. Den civila stabspoolen behöver organiseras med fler samordnare för att uppnå en bättre uthållighet, men också för att kunna stötta vid flera samtidigt pågående insatser. Svenska Lottakåren kommer att göra en egen utvärdering av sommarens arbete.

14.4 Svenska Försvarsutbildningsförbundet

Svenska Försvarsutbildningsförbundet (nedan Försvarsutbildarna) deltog med personal direkt och indirekt vid sommarens insatser för att släcka skogsbränder. Direkt var man engagerad i följande insatser genom Försvarsutbildarnas rikstäckande förbund Criscom:

- MSB (Stockholm) – två samtidigt tjänstgörande kriskommunikatörer under veckorna 29–32. Sammanlagt 42 insatsdygn.
- Länsstyrelsen i Gävleborgs län – (på plats i Färila) – fyra samtidigt tjänstgörande kriskommunikatörer under veckorna 30–33 med sammanlagt 62 insatsdygn.
- Beredskap för att bistå Jämtlands Räddningstjänstförbud – realiserade inte
- MSB (kommunikation) – Förstärkningsbegäran – avstod från insats

- Insatsledning för båda insatserna med 10 tjänstgörande under veckorna 29–33, totalt 287 timmar.

Förbundet Fältartisterna genomförde två spelningar i Färila för personal som deltog i släckningsarbetet.

Försvarsutbildarna fick en förfrågan från MSB om man på kort varsel kunde bistå med personal i norra Sverige för eftersläckning samt att rulla upp slang. På mindre än två dygn hade organisationen 150 frivilliga som var beredda att bistå med insatser. Därefter fick Försvarsutbildarna en förfrågan om att bistå med personal till insatser i de södra och mellersta delarna av Sverige. Organisationen fick då ihop 150–200 personer som var insatsberedda.

Utöver detta tog organisationen på uppdrag av MSB fram namn på fyra personer som kunde användas för utbildning i eftersläckning.

Indirekt var hundratals av organisationens medlemmar delaktiga i brandbekämpningen via sina avtal med Hemvärnet vid olika bränder samt som enskilt frivilliga.

Samordning, samverkan och ledning

MSB:s insats fungerade överlag bra, vilket är en effekt av att Försvarsutbildarna har ett avtal med MSB om att förstärka myndigheten med kriskommunikatörer.

Insatsen i Gävleborgs län fungerade sämre, då Länsstyrelsen i Gävleborgs län inte har avtal med Försvarsutbildarna. Organisationen hade därför inte gjort några förberedelser för en sådan förstärkningsinsats. Försvarsutbildarna bemannade insatsen i Färila med personal från de övriga länsstyrelserna som man har avtal med. Länsstyrelsen i Gävleborgs län visade emellertid en begränsad mottagningsförmåga. En effekt av detta blev att Försvarsutbildarnas insats blev mer av karaktären bemanningsföretag i stället för förstärkningsorganisation. De som deltog i insatsen beskrev sina erfarenheter som blandande och att arbetet inledningsvis var ostrukturerat. De som deltog hade ingen eller bara en begränsad tillgång till nödvändiga system för informationsarbetet. Det fanns heller inte några rutiner för arbetsledning, hantering av resor och löner. Omdömet från de som nu deltog i insatsen var att man vid staben i Färila hade behövt en bättre planering av arbetet med inriktning på bl.a. god uthållighet.

Erfarenheter och lärdomar

Om Länsstyrelsen i Gävleborgs län hade haft ett avtal om frivilliga förstärkningsresurser från Försvarsutbildarna hade insatserna fungerat bättre.

En annan erfarenhet är att man begär hjälp från frivilliga försvarsorganisationer och Hemvärn alltför sent. Detta medförde inledningsvis ett extra tungt arbete. Effekten blir då att överlämningen till kommande arbetskraft blir dålig.

Vidare konstaterar Försvarsutbildarna att det inte är bra när frivilliga kommer in för att stödja i arbetet med kommunikation och då i stället lämnas ensamman att sköta myndighetens ansvar. Organisationens resurser är inte tänkta för att verka som en kommuns eller länsstyrelses kommunikationsansvarige.

Det är också viktigt att vara proaktiv i arbetet med kommunikation. I detta arbete kan frivilliga kommunikatörer vara ett stöd och då bidra till förmågan att hantera en händelse likt sommarens skogsbränder. Detta medför i sin tur bättre kommunikation med de som är drabbade av händelsen. Vidare förbättras förmågan att föra ut budskap om vilka resurser som behövs.

Försvarsutbildarna kan utveckla sin insatsförmåga om MSB har önskemål om detta. MSB bör utveckla sin förmåga att efterfråga och mäkla resurser från frivilliga försvarsorganisationer i samband med större insatser.

Försvarsutbildarna har också konstaterat att samhället har ett behov av att ha tillgång till utbildad personal som på kort varsel kan bistå räddningstjänsten vid släckning av skogsbränder. Försvarsutbildarna har därför ansökt om medel för att kunna påbörja en utbildning av medlemmar. Syftet med arbetet är att påbörja uppbyggandet av regionala pooler med frivilliga som är utbildade i att bekämpa skogsbränder. Utbildningen kommer också att fungera som en väg för att rekrytera deltidsbrandmän. Avsikten är att Försvarsutbildarna från 2020 ska kunna erbjuda räddningsledare hjälp som omfattar utbildad personal, hantering av resor, kost och logi vid insatser i normalfallet.

14.5 Sveriges bilkårens riksförbund

Sveriges bilkårens riksförbund (Bilkåren) bidrog med cirka 130 bilkårister (förare, främst för bandvagn och minibuss) och logistikter. Bilkårister har också i andra delar av Sverige, via sina hemvärnsavtal, bidragit till arbetet med släckning av bränder.

De första bandvagnsförarna avropades av Trafikverket och sattes in den 17 juli i arbetet med att släcka bränderna i Ljusdal. Insatsen utökades senare till att även omfatta Särnabranden och till att även omfatta person- och mattransporter samt logistikresurser för personalplanering. Trafikverkets insats med bilkårister pågick till den 10 augusti. Även Bilkårens bandvagnsförarpool användes.

Den 19 juli avropade Polismyndigheten förare och logistikter för att stödja arbetet med att bekämpa branden i Särna. En logistikresurs sattes upp på plats hos Räddningstjänsten i Särna. Ansvaret för denna grupp överfördes senare till räddningstjänsten. Insatsen pågick till den 3 augusti.

Polismyndigheten avropade också en mindre transportresurs för att stödja med mattransporter i Färila under tiden mellan 22 juli–9 augusti. Bilkårister stödde också Sörmlandskustens räddningstjänst med personaltransporter dagligen till och från Ljusdal under tiden mellan 25 juli–1 augusti.

Bilkåren uppfattade att samordning, samverkan och ledning fungerade väl.

Om myndigheterna från början hade insett hur omfattande insatsen skulle komma att bli, borde Trafikverket tidigare ha avropat resurser för personalplanering.

Bland erfarenheter från arbetet med sommarens skogsbränder nämns att organisationen insett betydelsen av kommunikation både internt och externt och inte minst på sociala medier. En annan viktig slutsats är att en frivillig som är utbildad och avtalsbunden lätt kan gå in och bidra till en insats då ansvar för försäkringar, avtal m.m. redan är på plats. Vidare finns också en kvalitetssäkring i att den enskilde har kompetens för en viss uppgift.

14.6 Civilförsvarsförbundet, Frivilliga resursgruppen

Civilförsvarsförbundet bidrog genom Frivilliga resursgrupper (FRG) till arbetet med att släcka bränderna. FRG-organisationer från olika delar av landet hjälpte till vid insatserna i Ljusdal, Sveg, Särna och Sala.

Man bidrog till insatserna genom att bl.a. hjälpa till med släckningsarbete, efterarbete, stabsarbete, matdistribution, och transporter.

Generellt kan sägas att organisationerna upplevde att samordning, samverkan och ledning fungerade väl även om man på några platser ansåg att mer samordning och ledning skulle ha behövts.

Bland erfarenheter från arbetet med insatserna för att släcka sommarens bränder nämns bl.a. att det behövs utbildning om risker vid skogsbrand, att det är viktigt att man övar tillsammans med andra FRG och räddningstjänster, vikten av att tänka på resursfördelning så att man bibehåller förmågan över tid, att det behövs mer tydlighet kring roller och ansvar och att det behövs en tydlig kommunikation.

14.7 Sveriges frivilliga brandkärer

Sveriges frivilliga brandkärer har svarat genom olika medlemskärer. Uppgifter om deltagande i räddningsinsatser och erfarenheter från dessa har inkommit från bl.a. det nedlagda brandvärnets i Gillhov, Bergs kommun, LRF Skogsbrandvärn i Ljungby och Näshulta brandkårs kamratförening,

Av de inkomna uppgifterna framgår att arbetet på vissa platser i landet är organiserat i frivilliga brandvärn.

Bland de erfarenheter som nämnts finns:

- Det var i vissa fall svårt att nå personer eftersom det var semestertid.
- Tack vare avlösning från skogsbrandvärnets kunde räddningstjänsten upprätthålla ordinarie beredskap.
- Den frivilliga brandkären var först på plats på vissa brandområden.
- Kommuner som har frivilliga brandkärer bör stöttas och då särskilt kommuner i skogsbygd. Det är av stor vikt att dessa har tillgång till bra utrustning och har ett stort antal medlemmar.

- Redan före nästa skogsbrandssäsong bör avtal träffas med lantbrukare, maskinstationer och lastbilsföretag som har tillgång till stora behållare som kan fyllas med vatten.
- Motorsprutskötarutbildning bör finnas tillgänglig på flera platser i landet.

15 Insatser – Markägarna och skogsnäringen

I detta kapitel redovisas markägarnas och skogsbranschens insatser i och erfarenheter från arbetet med sommarens skogsbränder. Även denna text är baserad på dels de svar som aktörerna lämnat på utredningens frågor, dels på uppgifter som kommit fram vid möten med aktörerna. Avsnitten innehåller således aktörerna egna beskrivningar av insatser och de erfarenheter och lärdomar som de fått med sig från sommarens arbete i samband med skogsbränderna.

15.1 Sammanfattning av markägarnas och skogsbranschens synpunkter

Sammanfattningsvis kan sägas att skogsägarna särskilt vill framhålla följande:

- Räddningstjänsterna måste ha planering för hur de ska agera vid förhöjda värden för skogsbrandsrisker.
- Snabb och kraftig uppstart vid skogsbränder.
- Utbildning och träning i skogsbrandssläckning
- Tydligt ansvar vid mycket omfattande skogsbränder. MSB:s samordningsansvar är här angeläget.
- Otydligheter vid avslutande och överlämnande/efterbevakning måste klaras ut.

15.2 Lantmännens Riksförbund, LRF

Insatsen

När det gäller anställda inom LRF var det bara ett fåtal personer som arbetat direkt med insatser kopplat till släckningen, främst regionalt anställda. De har då arbetat som kontaktpersoner mot räddningsledningen. Enskilda medlemmar och förtroendevalda har däremot lagt ned mycket stor tid och bidragit med utrustning vid alla större bränder och även vid ett flertal mindre bränder under sommaren. Framför allt har man bidragit med traktorer och gödseltunnor för vattentransport och vattenbegjutning.

LRF organiserar även de fyra större skogsägarföreningarna. Respektive skogsägarförening har bidragit aktivt vid de olika insatserna.

LRF upprättade evakueringsplaner för djurbesättningar inom flera av de branddrabbade områdena. Detta gjordes bl.a. på begäran av Länsstyrelsen i Gävleborgs län samt i vissa fall på eget initiativ. LRF var också behjälpliga med att genomföra evakueringar i de fall som detta behövdes.

Samordning, samverkan och ledning

LRF anser att funktionen samordning, samverkan och ledning varierande mycket från plats till plats. Brister i kommunikation förelåg på samtliga platser.

Initialt rådde brist på samordning av frivilliga resurser samt ledning av dessa. Räddningstjänsternas organisation varierade och när man som LRF arbetar över en större region uppstod snart oklarheter vid kontakt med lokala räddningstjänster.

Regionalt agerade även länsstyrelserna olika. Länsstyrelsen i Gävleborgs län övertog ansvaret för räddningstjänsten. Övriga berörda länsstyrelser agerade olika när de bedömde behov av att gå upp i stabsläge och att hantera efterarbete. Efter det att Länsstyrelsen i Jämtland gavs ett samordningsansvar för eftersläckningsarbetet förbättrades visserligen samordningen, men skillnader kvarstod eftersom varje länsstyrelse fattade sina egna beslut.

Vad kunde ha gjorts bättre?

Lokalt: Förbättrad och effektiviserad kommunikation internt bland de som deltog i insatserna, både statliga, kommunala och frivilliga resurser. I flera fall tvingades information passera många led för att slutligen nå rätt.

Nationellt: Tidigare och tydligare samordning och säkerställande av att resurser, främst helikoptrar, fanns tillgängliga. SMHI:s brandriskindex visade tidigt på höga brandrisker vilket borde ha föranlett insatser.

Användningen av samhällets samlade resurser

LRF anser inte att användningen av samhällets samlade resurser var välfungerande. Organisationen upplevde att det krävdes ett flertal påstötningar innan räddningstjänsterna tog tillvara på tillgängliga frivilliga resurser med lokalkännedom.

Under pågående insatser brast kommunikation och information vid ett flertal tillfällen, bl.a. inom så kritiska områden som bränsleförsörjning till traktorer samt mat till frivilliga.

På ett antal platser upplevdes motsvarande brist på kunskap om resurser som finns tillgängliga inom skogsbruket vad gäller t.ex. skördare för att etablera brandgator och det uppdaterade kontaktnät som finns för att rekvirera maskiner. Även inom skogsbruket finns stor kunskap om vägar, vattentillgång och möjlighet till exakt lokalisering vilket i flera fall inte nyttjades.

Erfarenheter

En erfarenhet från sommarens skogsbränder är att LRF och skogsägarföreningarna behöver informera räddningstjänsterna om vilka resurser som kan finnas tillgängliga och hur dessa ska användas på ett effektivt sätt inom släckningsarbetet. Vidare behöver organisationen informera räddningstjänsterna om vilka förutsättningar som råder beträffande frivilliga jordbrukare samt vad som krävs för att kunna genomföra evakueringar av större och mindre djurbesättningar.

SMHI:s index för brandrisk bör användas som indikator. När detta överstiger givna värden ska ansvariga myndigheter vidta förberedande åtgärder som minimerar risk för stor brandspridning. Det behövs också en tydligare struktur för beslutsfattande och agerande där en central myndighet, förslagsvis MSB, kan prioritera, beställa och kommendera insatser.

Räddningstjänstutredningens förslag

Generellt välkomnar LRF en tydligare struktur och bemyndiganden för säkerställande av resurser och prioritering.

15.3 Skogsnäringen

Skogsbranschen¹ har i promemorian *Fem punkter för effektiv brandbekämpning* gemensamt identifierat åtgärder för att branschen och samhället ska stå bättre rustade inför framtida skogsbränder.

Allmänt

Svensk skogsnäring baseras helt på de trädslag som naturligt växer i Sverige och den därtill kopplade industristrukturen. Brandproblematiken kan inte lösas genom storskalig omvandling av skogsskötselstrategier och industristruktur, exempelvis genom att ersätta barrträd med lövträd. Lösningen är i stället att bygga upp kunskap om hur vi kan förebygga att brand uppstår samt ha beredskap för brandbevakning och brandbekämpning vid svåra väderleksbetingelser.

Det finns ett starkt samband mellan befolkningstäthet och skogsbränder då nio av tio skogsbränder orsakas av mänsklig aktivitet, varför också bred kunskapsuppbyggnad och informationsinsatser är nödvändiga.

Skogsbranschen har gemensamt identifierat följande fem punkter för att branschen och samhället ska stå bättre rustade vid framtida skogsbränder:

¹ Skogsindustrierna, LRF, Sveaskog och Prästlönetillgångarna inom Svenska Kyrkan.

- Förebyggande arbete och god beredskap.
- Tidig upptäckt avgörande – brandflyget är en nyckelresurs.
- Agera kraftfullt i början – nyttja lokala helikoptrar och samordna resurserna.
- Fullfölj insatsen tills faran är över.
- Säker och välorganiserad efterbevakning.

Förebyggande arbete och god beredskap

- Begränsa antändningsrisker.
- Ökad kunskap om bekämpning av skogsbränder.
- När FWI-index överstiger värden som indikerar hög risk bör ett antal givna åtgärder initieras.

Efter branden i Västmanland 2014 stod det klart att skogsbruket behövde ett gemensamt sätt att hantera brandrisk. Därför utformades branschgemensamma riktlinjer som samtliga aktörer i skogsbruket kan ha som vägledning för att minska risken för brand vid skogsbruksåtgärder.

Skogsbranschens egna riktlinjer har använts under sommaren 2018 och visat sig fungera väl. Det viktigt att riktlinjerna vårdas och underhålls. Ett utvecklingsområde inom skogsbranschen är att öka kunskapen om hur brandriskprognoser ska tolkas.

Vid förhöjd brandrisk måste tydlig information ges till allmänheten. I dag skiljer sig informationen åt mellan olika länsstyrelser och olika kommuner, vilket försvårar för allmänheten att förstå vad som gäller. Det måste finnas ett tydligt och nationellt enhetligt sätt att kommunicera kring eldningsförbud.

Under 2018 har ett flertal bränder orsakats av tåg. Tågoperatörer och spårägare bör åläggas ett större ansvar för att säkerställa att bromsfel och andra orsaker till gnistbildning inte uppstår. Särskilda restriktioner eller kontrollkrav bör införas vid förhöjd brandrisk.

Beredskapen måste anpassas efter brandrisken. Brandriskprognosen, FWI, som presenteras av SMHI ger en tydlig indikation om risk för skogsbrand och spridningsrisk. När index överstiger värden som indikerar hög risk bör ett antal givna åtgärder initieras.

Bekämpning av en stor skogsbrand är en komplex aktion med många aktörer inblandade. När bränder omfattar flera räddningstjänster och flera län måste ledningsstruktur och beslutsgång i förväg vara klarlagd. Erfarenheten av senare större bränder är att det uppstår oklarheter och insatser försenas på grund av att det saknas befogenheter att agera.

Det behövs regelbundna och samordnade övningar för att ha träna ledning vid större bränder. Vidare behöver det nationellt finnas ett antal räddningsledare och annan ledningspersonal som är särskilt utbildade i skogsbrandsbekämpning och som kan sättas in när bränderna blir så stora och omfattande att insatserna behöver koordineras. MSB, eller motsvarande central myndighet, bör ges befogenhet att besluta om att ledningsansvaret ska tas över från lokal räddningsledning.

I stora delar av Sverige finns i dag samverkansgrupper av skogsägare för att förebygga och begränsa bränder. Exempel på möjliga insatser är att hjälpa räddningstjänst att hitta rätt samt bidra med kunskap om vägar, vatten och markförhållanden. Skogsnäringen stimulerar att kontakter etableras med räddningstjänsterna och upprätthålls kontinuerligt.

Tidig upptäckt avgörande – brandflyget är en nyckelresurs

- Välorganiserat brandflyg med anpassad övervakning efter brandrisk.
- Etablera kontaktvägar för att nyttja skogsbranschens information till hjälp att lokalisera brand.

Brandflyget är avgörande för tidig upptäckt. Det är viktigt med ett välorganiserat brandflyg. Frekvensen av flygningarna bör anpassas till risken för brand.

Skogsbranschen har detaljerad geografisk information som är till stor hjälp för att hitta branden och organisera insatsen. Det ska finnas klara och enkla kontaktvägar för räddningstjänst och myndigheter att ta del av detta vid behov.

Agera kraftfullt i början – nyttja lokala helikoptrar och samordna resurserna

- Helikoptrar i beredskap vid hög brandrisk.
- Tydlig ledningsstruktur som effektivt koordinerar alla tillgängliga resurser över lands-, läns- och myndighetsgränser och som förfogar över de finansiella resurser som krävs.

Avgörande för att framgångsrikt bekämpa en skogsbrand är att agera kraftfullt i början. Att i tidigt skede lägga resurser på att bekämpa en brand besparar samhället de stora resurser som krävs för att bekämpa en mycket större brand.

Sverige har inte någon brist på helikoptrar. Det gäller att säkra tillgång till lokala privata helikoptrar för att snabbt kunna påbörja arbetet. Därför behöver det finnas helikoptrar med beredskap vid hög brandrisk. Samordningen behöver utvecklas och en kontaktlista till tillgängliga helikoptrar upprättas. Vidare behöver statliga myndigheters helikoptrar, t.ex. Försvarmaktens, ha rätt utrustning och personal som är utbildade i brandbekämpning.

Räddningstjänstens koordinering av insatser från mark och luft bör ske av räddningsledaren varför radiosamband med helikoptrar är betydelsefullt. Det gäller redan vid de små bränderna.

När tidig bekämpning av skogsbränder misslyckas behövs hjälp från andra länder.

När branden blir för omfattande räcker inte ledningskapaciteten hos den lokala räddningstjänsten. Då behövs, som nämnts ovan, en tydlig ledningsstruktur som effektivt koordinerar alla tillgängliga resurser. Det är viktigt att befälsordningen på myndighetsnivå, i Sverige såväl som i EU, är klarlagd och kommunicerad i förväg. Vi föreslår att MSB ges detta ansvar och där tillkopplade befogenheter.

När räddningsresurser mobiliseras till drabbade områden är det viktigt att samtidigt säkerställa att andra områden inte lämnas med en alltför svag räddningstjänst eller brist på utrustning. I situationer med flera samtidiga bränder och när prioritering av resurser är ansträngd behövs stöd för avväganden i ett nationellt perspektiv. Här bör MSB ta en roll.

En lärdom är att Försvarmaktens ansvar bör utvidgas så att materiel och bemanning även kan användas vid större skogsbränder.

Infrastrukturen för mobil kommunikation behöver utökas. Situationen 2018 har visat att dagens infrastruktur för tele- och radio-kommunikation, omfattande såväl RAKEL som de kommersiella mobilnäten, inte är tillräcklig. Stora bränder har en tendens att uppstå i glesbefolkade områden. Då räcker det inte att mobiltäckningen är 95 procent utan den behöver vara 100 procent. Mobiltäckning är inte enbart en kommersiell fråga utan den har även en betydande säkerhetsaspekt.

Vid en skogsbrand är behovet av snabb, samordnad, saklig och löpande information från såväl myndigheter, lokal räddningstjänst som lokal skogsägarförening/skogsföretag till berörda markägare och närboende stort. Detta måste organiseras tidigt och löpa under lång tid efter det att branden är släckt.

Fullfölj insatsen tills faran är över

- Kunskapen om fortsatt brandspridning måste höjas för att bättre kunna bedöma när insatsen kan avslutas.
- Använd landsbygdens resurser för bekämpning av bränder och för att skapa uthållighet i insatserna.

När räddningstjänsten bedömer att branden är under kontroll avslutas räddningsinsatsen och markägaren ansvarar för efterbevakningen. En viktig lärdom från stora bränder är att detta skett för tidigt och branden har startat om. Uthållighet i räddningstjänstens insatser är nödvändig och behöver fortgå tills branden är säkrad och risken för fortsatt spridning är minimerad.

Kunskapen om brändernas beteende och riskbedömning om fortsatt spridning utifrån rådande väder måste höjas för att bättre kunna bedöma när faran är över och insatsen kan avslutas.

En förutsättning för uthålligt släckningsarbete är tillgång till utrustning. Sverige måste stå rustade med tillräckliga depåer med utrustning. Det är uppenbart att de resurser vi har i dag inte räcker.

En erfarenhet är att det finns låg kunskap inom räddningstjänsten om de resurser och den kapacitet som finns i form av exempelvis skördare och grävmaskiner, resurser som kan användas för att etablera brandgator. Jordbrukets gödseltunnor kan användas för vattenbegjutning och transport av vatten. Det är en fördel om kontaktvägar kan

etableras mellan räddningstjänst och aktörer såsom skogsägarföreningar, skogsbolag och LRF.

Säker och välorganiserad efterbevakning

- Säkerställ tillgänglig utrustning och reservdepåer som kan täcka de behov som uppstår.
- Upprätta en modell för hur arbetet ska organiseras och för hur kostnader ska fördelas.
- Säkerställ att fastighetsgränserna snabbt klarläggs för att möjliggöra omhändertagande av brandskadat virke.

När räddningstjänsten har avslutat sin insats har markägaren ansvar för efterbevakningen. Vid stora bränder som berör många markägare krävs en organisation som även omfattar efterbevakningen. Detta är viktigt inte minst ur säkerhetssynpunkt, men även ur effektivitetssynpunkt för att säkerställa en så effektiv efterbevakning som möjligt. I förhand klara och över landet enhetliga rutiner förenklar ett tidigare överlämnande och minskar risk för att brand återuppstår, i båda fall samhällsekonomiskt värdefullt.

Att göra det lagen kräver och efterbevaka området kan vara både farligt och svårt att genomföra för en enskild markägare. För att på ett säkert och effektivt sätt säkerställa eftersläckning och bevakning krävs utrustning. Enskilda markägare, framför allt mindre, kan inte förväntas ha tillgång till den typen av utrustning. Det måste finnas tillgänglig utrustning och reservdepåer som kan täcka de behov som uppstår.

Vidare finns behov av säkerhetsutbildning för alla som behöver ha tillträde till de branddrabbade markerna i samband efterbevakning och vid uppröjning av skadad skog. Skogsnäringen har tagit fram en digital interaktiv utbildning som gjordes tillgänglig kostnadsfritt för alla under sommaren 2018.

Organisera eftersläckning och efterbevakning effektivt så resurser räcker. Det behövs ett handslag mellan markägare, myndigheter, räddningstjänst och försäkringsbolag för hur efterbevakning av stora bränder ska organiseras.

Kontakter mellan skogsägarförening/skogsföretag och räddningstjänst måste finnas etablerade i förväg och samverkan bör ske på ett tidigt stadium för att säkerställa en säker och effektiv överlämning.

Eftersläckningsarbetet kan ta lång tid. Samtidigt är det viktigt att relativt snabbt kunna påbörja arbete med att avverka och forsla ut brandskadat virke för att så långt möjligt kunna ta tillvara värdet. I förlängningen handlar det även om att förhindra insektsangrepp. Vid större bränder förstörs rågångar och gränsmarkeringar då dessa ofta är av trä eller helt enkelt målade på träden. För att kunna veta vem som äger virket, och därmed även kunna påbörja upprensningen, krävs att fastighetsgränserna snabbt klarläggs. Lantmäteriet behöver avdela resurser för att märka ut fastighetsgränser på de brända områdena. Denna insats bör finansieras av staten då det finns ett allmänintresse av att upprensning snabbt kan starta.

Kostnader

Den övervägande delen av ovanstående förslag innebär endast begränsade kostnadsökningar för samhället. I huvudsak handlar det om kunskap, struktur och kommunikation. De samhällskostnader som förslagen kan innebära är väldigt låga jämfört med kostnader både för samhället, företag och enskilda i de fall storskaliga bränder utvecklas.

Eftersom räddningstjänsten är dimensionerad efter antalet människor och inte efter ur stor skogsmark det finns i kommunen så behöver staten ta ett större ansvar för både utrustning och kostnad för brandbekämpning i skog. Det behöver belysas på vilket sätt staten kan ges ett tydligare ansvar för finansieringen av bekämpning av skogsbränder. På detta sätt fördelas kostnaden för räddningstjänst mer rimligt över landet eftersom skogen ofta förädlas och ger skatteintäkter i andra kommuner än där skogen växer. Nuvarande läge där kommunen betalar för den första insatsen och staten går in när kostnaden når över en viss nivå är kontraproduktiv ur ett samhällsekonomiskt perspektiv då det finns en mothållande kraft att agera kraftfullt i ett tidigt skede.

Skogsnäringen åtar sig att stå för de kostnader som berör dem i förslagen.

15.4 Sveaskog

Personal från Sveaskog deltog i släckningsarbetet vid flera bränder bl.a. Ängra och Enskogen. Sveaskog bidrog även med utrustning som slang, pumpar, släpkärror m.m.

Sveaskog anser att samordningen var dålig. Räddningstjänsten utnyttjade inte den erfarenhet som Sveaskog har.

Enligt Sveaskogs uppfattning borde räddningstjänsten ha arbetat efter en huvudplan men även haft en reservplan. Som exempel nämns att räddningstjänsten borde ha upprättat en brandgata som en yttre gräns för elden. Därefter borde man ha arbetat med att stoppa bränderna vid vägar inne i brandområdet och helst då också avverkat skog i närheten av vägarna. Vidare borde bränderna ha släckts ner medan de var små. Man borde inte ha låtit dem brinna fritt mot en begränsningslinje längre bort.

Sveaskog erbjöd i ett tidigt stadium lokalkännedom, uppgifter om skogen, marken och lokala vattenresurser, erfaren personal, kartmateriel och inte minst maskinresurser. Det tog emellertid lång tid innan erbjudandet antogs. Om dessa resurser hade utnyttjats bättre i ett tidigare skede hade bränderna med största sannolikhet kunnat begränsas.

15.5 Holmen

Holmens markinnehav drabbades under sommaren av cirka 55 bränder. Bränderna kom att omfatta sammanlagt cirka 2 500 hektar skogsmark. Tre bränder står för 95 procent av arealen, bränderna i Fågelsjö, Kårböle och Brattsjö.

Holmen har haft egen efterbevakning vid samtliga bränder. Vid ett tiotal av bränderna har Holmen deltagit i arbetet med släckningsinsatserna. Eftersläckning och bevakning har under 2018 inneburit en stor arbetsbelastning.

Holmen anser att räddningstjänsten har en kunskapsbrist när det gäller skogsbrandsbeteende och skogsbrandsbekämpning. Flera räddningstjänster saknar kompetens att tolka brandriskprognoser. Räddningstjänsterna har heller inte, med några undantag, säkerställt tillgång till helikopterstöd. Vidare har räddningstjänsterna dåligt kartmateriel och saknar GIS-kompetens. Det finns oklarheter om när en insats är avslutad.

Räddningstjänsternas samarbete med andra aktörer som helikopterföretag och skogsbolag fungerar väl i de fall som det finns upparbetade kontakter.

Holmen anser att fokus när det gäller bekämpning av skogsbränder ska läggas vid att se till att bränderna inte får bli stora. Bränderna ska bekämpas kraftfullt medan de ännu är små. För att lyckas med detta finns fem framgångsfaktorer:

- Ett bra förebyggande arbete.
- Tidig upptäckt.
- Snabbt och kraftfullt nedtag.
- En uthållig insats.
- En noggrann eftersläckning och bevakning.

15.6 Mellanskog

Drygt 60 av Mellanskogs medlemmar drabbades personligen av de mycket omfattande bränderna i Härjedalen, Ljusdal och västra Dalarna. Totalt drabbades över 200 skogsägare i de aktuella områdena.

Anställda vid Mellanskog, förtroendevalda och medlemmar har i samband med bränderna lagt ned tid och engagemang på information, samordning, koordinering och samtal med drabbade skogsägare. Inledningsvis gjordes ett arbete för att identifiera drabbade fastigheter och skapa listor med kontaktuppgifter till de drabbade skogsägarna. Information som i det fortsatta arbetet var mycket värdefull. Mellanskog samlade också myndigheter, kyrka, kommuner, räddningstjänst och försäkringsbolag för sockenvisa stormöten med anledning av bränderna.

Mellanskog har tillgång till personer med stor lokalkännedom och kunskap om ägarstruktur, vägstruktur, vattentillgång samt omfattande GIS-material. Denna tillgång har använts i mycket liten, eller ingen, omfattning under sommarens skogsbränder. Mellanskog har också tillgång till ett omfattande nätverk av entreprenörer som kan ställas till förfogande för att exempelvis hugga brandgator. Dessa kan utnyttjas i större omfattning.

Det behövs kontinuitet i bemanningen vid räddningsinsatser. När personal byts ut behövs tydliga överlämningar samt kommunikation

med organisationer som stöder räddningsinsatsen. Ledningsstrukturen med sektionsindelning med tillhörande chefer fungerade bra.

Skogsbrukets erfarenhet är att vid flera av de större bränderna har ansvaret för efterbevakning överlämnats till markägare i ett för tidigt skede. Branden har tagit ny fart, med betydligt större skador som konsekvens. Mellanskog anser att det vid större bränder måste finnas en struktur för hur arbetet med eftersläckning vid omfattande bränder ska ske.

Mot bakgrund av sommarens insatser och de stora skogsbränderna i Västmanland 2014 anser Mellanskog att arbetet hade kunnat bedrivas på ett långt mer effektivt sätt. Förändringar krävs framför allt gällande övergripande operativ och strategisk ledning, samt prioritering och samordning av resurser.

15.7 Norrskog

Norrskog bidrog till släckningsarbetet i Gällö och Hammarstrand. Norrskog lånade ut maskiner för att användas i arbetet med att göra brandgator. Man anordnade även skogskvällar för berörda myndigheter och markägare.

Norrskogs erfarenheter från räddningsinsatserna är att räddningsinsatserna var för små och att överlämningen till markägaren skedde för tidigt.

Samhällets förmåga att bekämpa skogsbränder måste förbättras. En lämplig modell för samordning mellan räddningstjänster, skogsföretag och markägare behöver tas fram.

15.8 Prästlönetillgångarna i Svenska kyrkan

Prästlönetillgångarna förfogar över drygt 500 000 hektar mark och är Sveriges största jordägare och landets femte största skogsägare. Markinnehavet är spritt över hela Sverige.

Svenska kyrkans slutsatser när det gäller sommarens arbete med bränder är bl.a. att ansvarsfördelningen mellan räddningstjänst och markägare då räddningstjänsten avslutas och ansvaret för efterbevakning övergår till markägare behöver bli tydligare. På flera håll saknas rutiner för hur räddningstjänsten ska informera berörda markägare

om pågående bränder. Krafttag behöver göras när det gäller den risk för brand som tågtrafiken innebär.

15.9 Svenska kyrkan, Ljusunns pastorat

Kyrkan med sin personal fanns tillgängliga på ett flertal platser för att ge sitt stöd till de som drabbats av sommarens bränder. Man fanns tillgänglig bl.a. via POSOM-arbete² och senare också genom stödgruppsarbete. Vidare fanns ett stödcenter på Klockaregården i Färila. Personal från kyrkan gjorde också hembesök. Omkring 20 personer var engagerade i arbetet och sammanlagt la man ner omkring 110 timmar på detta under de tre första veckornas bränder.

Man bistod de drabbade bl.a. med stöd, praktisk hjälp med mat och andra förnödenheter.

Ljusunns pastorat upplevde att samverkan inom stödgrupperna var mycket god och prestigelös. Emellertid upplevde man att samverkan mellan den högsta stabsledningen och de människor som drabbades av bränderna var dålig. Nämnda ledning agerade utan tanke på de drabbades situation.

Samverkan med Svenska Röda Korset fungerade inte. De personer som förmedlades därifrån saknade ofta lokalkunskap och bidrog inte till det stöd som de drabbade behövde.

Om liknande situationer inträffar i framtiden är det viktigt att ett humanistiskt bevakande perspektiv finns med från insatsens första dag. Bemötande och omhändertagande av de drabbade måste kunna ske parallellt med att skogsbränder bekämpas på ett effektivt sätt. Lokalt engagemang och lokal kunskap tillsammans med extern expertis när det gäller att bemöta personer som är drabbade av en kris är av stor vikt.

15.10 Svenska kyrkan, Kyrkokansliet

Svenska kyrkan var omedelbart på plats för att stödja de som drabbats av sommarens bränder. Svenska kyrkans personal har mött både drabbade och insatspersonal. Församlingshem har gjorts tillgängliga

² POSOM (Psykosocialt omhändertagande) är en del av kommunens samlade beredskap i händelse av olyckor och katastrofer. POSOM är ofta organiserad i samverkan med socialtjänsten och övriga kommunförvaltningar.

som mötesplatser och andra byggnader i kyrkans ägo har erbjudits som lagerplats för de som berörts av utrymning till följd av bränderna. I de sammanhang där kyrkans personal har varit aktiv i den lokala POSOM-gruppen har en del av stödet kanaliserats därigenom. Svenska kyrkan konstaterar att en styrka finns i att, som stödperson, redan vara lokalt känd.

Svenska kyrkan kan erbjuda stöd i närsamhället och avlasta vid kriser. Stiftens roll har varit viktig, både då dess representanter kontaktar den lokala församlingens företrädare, och som en potentiell samverkanspart då ansvaret för brandbekämpningen flyttas från kommunal till regional nivå. Stiftens organisatoriska ställning motsvarar bättre den regionala nivån och skulle kunna kompensera för avbrott i informationsflöden som noterats då kommunala nätverk, där bl.a. Svenska kyrkan ingår, slutade kontaktas i fallet där ansvaret för räddningstjänsten flyttade från lokal nivå till regional nivå.

16 Insatser – Utländska aktörer

I början av juni aktiverade MSB EU:s civilskyddsmekanism i förebyggande syfte och kontaktade då ERCC (Emergency Response Coordination Centre). MSB begärde och fick stöd i form av brandbekämpningsflyg. MSB var under juli också i kontakt med Norge för att därifrån få hjälp av helikoptrar för att släcka bränderna.

MSB tog åter kontakt med ERCC i mitten av juli för att på nytt få stöd med brandbekämpningsresurser. Räddningstjänsten Jämtland var i mitten av juli i kontakt med Norge för att få hjälp av den norska räddningstjänsten.

Sverige fick under sommaren stöd i form av brandbekämpande resurser från ett flertal länder. Utredningen har via mejl ställt frågor till de utländska aktörerna bl.a. om hur mottagandet i Sverige sköttes, hur man upplevde att den svenska insatsledningen fungerade och om de erbjudna resurserna användes effektivt. Nedan redovisas de svar som utredningen fått. Frågor har ställts även till Finland, Frankrike och Italien, som inte inkommit med några svar.

De länder som gav stöd till Sverige under sommaren var: Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Litauen, Norge, Polen, Portugal och Tyskland.

16.1 ERCC

ERCC är den funktion inom unionen som hanterar koordineringen av de europeiska resurserna vilka erbjuds medlemsstaterna i händelse av kriser när civilskyddsmekanismen har aktiverats (Union Civil Protection Mechanism, UCPM). Antalet resurser som olika länder erbjöd Sverige till stöd i arbetet med att släcka sommarens skogsbränder var markant. Tre förbindelseofficerare (liaison officers) skickades till Sverige under perioden 19 juli–3 augusti med uppdraget

att hantera förbindelserna med svenska myndigheter och för att koordinera användningen av resurserna.

Följande resurser erbjöds Sverige genom ERCC:

- Italien – AFFF¹ (två brandbekämpningsflyg, 16 personers besättning), under perioden 17–27 juli. Styrkan utförde 1 180 vattenbombningar under sammanlagt 154 timmars arbete.
- Frankrike – AFFF (två brandbekämpningsflyg, 14 personers besättning), under perioden 19–31 juli. Styrkan utförde 684 vattenbombningar under sammanlagt 126 timmars arbete. Ett koordineringsflyg med en besättning om fyra personer under perioden 20–31 juli samt med en GFFF² (60 brandmän) under perioden 22 juli–2 augusti.
- Tyskland – Fem helikoptrar under perioden 21 juli–13 augusti. Styrkan utförde 7 141 vattenbombningar under sammanlagt 238 timmars arbete. En GFFF (55 brandmän och 12 fordon), under perioden 19 juli–6 augusti.
- Litauen – En helikopter under perioden 20 juli–13 augusti.
- Polen – GFFF (139 brandmän med 44 fordon) under perioden 19 juli–6 augusti.
- Portugal – AFFF (två brandbekämpningsflyg med en besättning om sju personer), under perioden 25 juli–1 augusti.
- Danmark – GFFF (12 fordon och 55 brandmän) under perioden 22 juli–2 augusti.

ERCC:s förbindelseofficerare var inte involverade direkt i arbetet med brandbekämpning.

Sverige hade inte något mottagningscenter för den utländska hjälpen. Svenska förbindelseofficerare utsågs emellertid direkt och det stöd som man då erbjöd var mycket effektivt och uppskattat.

MSB föreslog att ERCC:s förbindelseofficerare skulle ha basen för sitt arbete i Örebro. Det visade det sig snart att denna ort inte var den mest lämpliga och man flyttade därför basen till Stockholm.

De utsända teamen var mycket nöjda med det HNS som erbjöds.

¹ ERCC:s modul – Aerial Forest Fighting module, AFFF.

² ERCC:s modul – Ground Forest Fire Fighting module, GFFF.

ERCC anser att krishanteringsorganisationen under sommarens bränder i viss mån var oklar, särskilt när det gällde MSB:s delning av ledarskapet mellan Stockholm och Karlstad. Det hade varit bättre om man utsett en plats för ledning av verksamheten. Om man gjort så hade troligen situationsmedvetenheten ökat och informationshanteringen och beslutsfattandet skulle ha blivit snabbare, smidigare och effektivare.

Vidare var MSB:s personalrotation under den pågående krisen mycket hög. Under sådana förhållanden är risken för att information kommer bort stor. Vid en krissituation krävs en viss grad av kontinuitet när det gäller personalens närvaro. Detta för att man ska få en fullständig bild av situationen.

Den svenska kunskapen om hur man använder den europeiska civilskyddsmekanismen på ett optimalt sätt är fortfarande inte så utbredd enligt ERCC:s uppfattning. Initialt verkade det som att det fanns en brist på strategi när det gällde distributionen och användningen av resurserna. Vart efter situationen utvecklades mognade emellertid ledningsfunktionen och utnyttjandet av resurser, då särskilt de luftburna resurserna, blev mer effektiv. Ytterligare stöd från tekniska experter, såsom en rådgivande expertgrupp för skogsbränder, skulle kunna ha hjälpt aktörerna att definiera en strategi. Man skulle då också haft förmåga att tidigare i processen utnyttja resurserna effektivare.

Med anledning av krisens art och sammanhang, en mycket torr och varm sommar med höga skogsbrandsindex i en stor del av landet och brist på resurser för att hantera kommande bränder, så överskreds vid en viss tidpunkt mängden begärda resurser det behov som fanns. Myndigheterna ville behålla de internationella resurserna som en back-up för att vara beredda på att hantera en eventuell eskalering av situationen, och man behöll därför många av de utländska resurserna i ett beredskapsläge under en ganska lång period. Därtill begärde man ytterligare resurser trots att brandriskindexet förväntades att sjunka och att de flesta bränder var under kontroll, eller åtminstone inte ökade när det gällde storlek och intensitet. Man tackade i slutändan nej till de ytterligare resurser som erbjöds. Frågan är om inte detta beslut kunde ha tagits tidigare. Om ett beslut att tacka nej till ytterligare resurser hade tagits tidigare hade detta inte hindrat Sverige från att vid ett senare tillfälle begära ytterligare resurser, om så hade

behövts. Utvärderingen och beslutsfattandet när det gäller typer och kvantiteter av tillgångar som efterfrågas bör kunna förbättras.

16.2 Danmark

Danmark bidrog under perioden 19 juli–10 augusti med 215 brandmän och 16 fordon. Den danska styrkan medverkade primärt i arbetet med att släcka bränderna i Ljusdal.

Den danska styrkan arbetade med att etablera begränsningslinjer, slangsystem (vattenförsörjningssystem) samt brandsläckningsarbete. Styrkan arbetade både i områden där det var mycket brand och i områden där branden var mindre utbredd. Styrkans arbete bidrog starkt till att elden i området begränsades och kom under kontroll.

I den inledande fasen hade den danska styrkan stora problem med att komma i kontakt med MSB via telefon för att erbjuda sin hjälp. Man kunde inte komma förbi receptionen och vidare till den person som samordnade insatserna. Kontakten kom i stället att etableras på mer informella vägar, vilket var möjligt eftersom man redan känner varandra väl från tidigare internationellt samarbete.

Samarbetet med insatsledningen fungerade mycket väl även om den inledningsvis helt naturligt var i kaosfasen. Under transporten upp till Ljusdal spenderade medlemmar i den danska styrkan flera timmar på att skapa en kontakt med insatsledningen eller ett mot-tagningscenter.

Vid den danska styrkans ankomst var det således relativt kaotiskt, vilket är helt förståeligt. Den danska styrkan fick emellertid uppfattningen att insatsledningen inte var helt förberedd på att ta emot dem. Det fanns t.ex. inte någon förbindelseofficer eller liknande avdelad för att sköta kontakterna. I stället var den danska styrkan tvungen att vänta ganska länge innan man fick en plats för sin verksamhet. Först efter flera timmars väntan fick man arbetsuppgifter. Det hade varit en klar fördel om denna tid, som man nu använde för att vänta, i stället kunde ha använts, antingen för rekognoscering i förhållande till de arbetsuppgifter som skulle komma att få, eller för att etablera en bas för verksamheten.

De faciliteter som man behövde kom så småningom på plats och den danska styrkan fick också tillgång till bränsle m.m. Emellertid fick man inte intrycket av att insatsledningen var utbildad i HNS.

Det hade varit till fördel om den svenska sidan hade haft en förbindelseofficer med kunskap om HNS, som kunde ha hanterat kontakten med den danska styrkan för insatsledningens räkning.

Kommunikationen mellan Danish Emergency Management Agency (DEMA) och MSB behöver förbättras. Vidare måste man försäkra sig om att man vid nästa tillfälle direkt får kontakt med MSB och på så sätt utnyttja tiden mer effektivt.

Generellt kan sägas att insatsledningen hanterade arbetet med att släcka skogsbränderna förnuftigt och säkert. Det var lätt för den danska styrkan att passa in, eftersom Danmarks och Sveriges arbetsätt och organisation av arbetet är mycket lika.

Insatsen som man under sommaren gjorde i Sverige var lärorik. Från dansk sida vill man undersöka om man, baserat bl.a. på de erfarenheter som man fått från sommarens insatser, kan sätta ihop ett standardpaket för internationella insatser. Detta skulle underlätta vid nästa tillfälle när länderna behöver varandras hjälp.

16.3 Litauen

Litauen bidrog under perioden 20 juli–13 augusti med en helikopter. Man hjälpte till i arbetet med att släcka bränder i bl.a. Lidhult, Växjö, Ronneby, Torsby, Lessebo, Berga och Sundsvall. Den litauiska helikoptern släppte 240 brandtunnor som vardera innehöll omkring 2 200 liter vatten.

Mottagandet som man fick från Reception Center var utmärkt. Allting fungerade bra. Några mindre synpunkter som den litauiska styrkan framför är följande. Besättningen är anställd hos den litauiska försvarsmakten vilket innebär att delvis andra regler gäller för deras arbete. Till exempel har man inte enligt de regler som gäller för den litauiska styrkan möjlighet att släcka skogsbränder under nattetid. Vidare behöver man hårt underlag för att kunna landa med den aktuella helikoptern, detta beroende på farkostens höga vikt.

Den svenska ledningen av insatserna fungerade bra. Från den litauiska styrkans synvinkel så utnyttjades de tillgängliga resurserna på ett effektivt sätt.

16.4 Portugal

Den portugisiska styrkan bestod i två brandbekämpningsplan och åtta besättningsmän. Planen anlände till Örebro den 25 juli och började arbeta, med utgångspunkt från Örebro flygplats, följande dag. Insatsen pågick till den 30 juli. Den portugisiska styrkan utförde tio uppdrag och bidrog till bekämpningen av skogsbränder i Dalarna (Trängslet), Gävleborg (Kårböle) och Örebro (Kilsbergen/Lockhyttan) och Arvika.

Den portugisiska styrkan blev väl mottagen. Man upplevde att det svenska Reception Center fungerade väl. Allt logistiskt stöd fungerade mycket bra. Information om brandsituationen delades vid dagliga genomgångar. Om man betänker avståndet mellan den portugisiska styrkans bas för verksamheten och bränderna (cirka 300 km), så kunde en mer närliggande plats varit fördelaktig för att reducera flygavståndet och därmed få mer tid till själva skogsbrandsbekämpningen.

HNS var utmärkt. Alla aspekter av detta fungerade mycket bra.

16.5 Tyskland

Den tyska markstyrkan bestod i 51 brandmän. Man hade med sig fem tankbilar, två personbilar, ett kommenderingsfordon, ett köksutrustat fordon m.m. Styrkan var verksam i Dalarna under perioden den 23 juli–30 juli. Basen för operationen var placerad på Särna camping.

Problem uppstod under resan till Sverige när de tyska fordonen skulle passera över Öresundsbron och man där krävde att varje fordon skulle betala enskilt för sin överfart.

Inte minst beroende på det stabila vädret, så blev bränderna kontrollerbara under insatsens gång. Branden spred sig mycket långsamt med bara en mycket låg flamhöjd. På platser dit det var svårt att nå fram, var direkta brandbekämpande insatser mycket svårare att få till stånd, men olika indirekta insatser som begränsningslinjer kunde förhindra brandens ytterligare spridning.

Den operativa ledningen på plats försåg insatsen med det stöd som den tyska insatsen behövde. Man upplevde emellertid inte MSB:s HNS som målstyrt. Till exempel bad den tyska styrkan om en buss för persontransport och logi för en natt under hemresan. Till sist kom

den tyska styrkans hemresa att organiseras av den svenska Försvarsmakten. Man kunde emellertid inte bistå med en buss för persontransport.

Den svenska insatsledningen fungerade utmärkt. Den tyska styrkans integration in i den svenska personalstyrkan hanterades utan att några problem uppstod. Det kommandosystem som användes var jämförbart med det som används i Tyskland.

Resurserna var ordnade enligt GFFF-V modul. Fordonen användes på det sätt som situationen krävde. I situationer där det inte var möjligt att använda de tunga tyska fordonen använde man i stället de svenska som redan fanns på plats.

Än så länge så finns det inte någon i förväg planerad tysk GFFF-V modul. Det hade varit bättre om man i den utrustning som den tyska styrkan tog med sig hade haft ett större fordon som ledningsfordon. I modulen borde också ett fordon med off-road kapacitet och en bärbar motorspruta ha ingått.

Vidare kunde den modul med utrustning som den tyska styrkan tog med sig ha varit mindre. Detta då det på plats fanns motsvarande utrustning i erforderlig omfattning. När man konstruerar den tyska GFFF-V modulen, är detta inte detta något man kan ta för givet.

16.6 Polen

I den polska styrkan ingick 139 brandmän och 44 fordon. Styrkan bestod av två oberoende GFFF-V moduler, vilket också uppfyller de krav som den europeiska civilskyddsmekanismen ställer. Insatsen gjordes under tiden 23 juli–2 augusti i Gävleborgs län och i Jämtlands län.

Insatserna var följande.

- Storbrättan
Tid: 23–27 juli
Den polska styrkan bestod av fem fordon och cirka 20 brandmän.
- Lillåren/Fågelsjö
Tid: 23–25 juli
Den polska styrkan bestod av fem fordon och cirka 18 brandmän.

- Sektor 2 väst – mellan Kårböle och Ljusdal
Tid: 24 juli–1 augusti
Under den intensiva perioden 25–28 juli bestod den polska styrkan av 25 fordon och 96 brandmän.
- Sektor 2 öst och 2 väst samt sektor 4 i Kårböle/Ljusdal
Tid: 1–3 augusti
Under perioden 1–3 augusti bestod den polska styrkan av 21 fordon och 96 brandmän.

Arbetet på samtliga brandplatser utfördes dygnet runt enligt ett kontinuerligt schema. Terrängförhållanden var svåra, vindstyrkan stark och vindriktningen varierade. Med anledning av de rådande förhållandena införde man ett system med rotation av brandmännen var tolfte timme.

Vidare fanns en brandbekämpningsstyrka (3–4 fordon och cirka 15 brandmän) i taktisk reserv för hela verksamheten i Sveg. Denna var nödvändig att ha dels eftersom man hade begränsad tillgång till den svenska räddningstjänstens resurser, dels med anledning av behovet av att ha resurser redo för omedelbart kunna skickas i väg om brandsituationen skulle förändras i området.

I Sverige möttes man inte av något typiskt mottagningscenter. Den polska styrkan fick stöd av Försvarmakten och av MSB:s kontaktpersoner från det att man anlände till Sverige och fram till avresan från landet. Enligt den polska uppfattningen var det heller inte nödvändigt för Sverige att upprätta något mottagningscenter, eftersom antalet utländska styrkor var begränsat och att dessa var spridda över landet. Mottagningscenter bör inrättas för att förbättra samordningen av aktiviteter när stora styrkor från flera länder är inblandade.

Sverige försåg den polska styrkan med HNS från ankomsten till avresa. Här är det värt att understryka det engagemang som den svenska sidan visade vid genomförande av uppgifterna i stödprocedurerna i det s.k. HNS Guidelines.

Detta inkluderade:

- Organisation av en effektiv mottagning och incheckning i Trelleborgs hamn.
- En permanent allokering av en kontaktperson från MSB (nationella samordningsstrukturer) och en kontaktperson från Försvarmakten (lokala samordningsstrukturer).

- Planering av den polska styrkans resväg från Trelleborg till Sveg och sedan åter till Trelleborg samt av stopp för tankning etc.
- Organisation av boende under den polska styrkans resa genom Sverige och matleverans (middagar och frukostar).
- Tillgång till en fotbollsplan samt fotbollsklubbens sanitära anläggning.
- Brandslangarna anpassades till de svenska standardkopplingarna.
- Rakelapparater för att säkerställa radiokommunikation vid arbetet i de olika sektorerna.
- Försvarsmakten ansvarade dygnet runt för säkerheten vid det polska lägret.
- Tankning av fordon och annan utrustning som var insatta i insatserna.
- Matpaket för den polska styrkans hemresa.

Det stöd som man fick under vistelsen i Sverige möjliggjorde en extremt enkel planering och genomförande av arbetsuppgifterna. Erfarenheterna från arbetet i Sverige kan användas för att organisera framtida HNS-aktiviteter.

Den polska organisationen av räddningstjänstsystemet skiljer sig från det svenska. Det är därför svårt att jämföra de olika systemen. Samarbetet med den svenska räddningstjänstens personal gick bra vid alla insatser. Även kommunikation och utbyte av information förflöpte på ett smidigt sätt. Räddningsledningen vid insatserna visade på varje nivå prov på hög kompetens och att man hade förmåga att klart definiera de mål som man ville uppnå.

Alla resurser användes mycket effektivt under insatserna. Detta särskilt med tanke på att det under den mest kritiska perioden, den första veckan, var mer än 90 procent av räddningsstyrkan och dess materiella resurser samtidigt involverade i verksamheten. Den återstående kapaciteten (tekniska reserven) fanns i Sveg. Tack vare ett så stort antal brandmän var det möjligt att rotera personalen var tolfte timme, vilket säkerställde kontinuiteten i verksamheten. All materiel, fordon och annan utrustning användes kontinuerligt.

Den taktik man använde och de insatser som man gjorde visade sig vara så effektiva, i alla de områden där den polska styrkan arbetade, att det var möjligt att förhindra att elden spred sig utanför de kontrollerade områdena.

16.7 Norge

Den norska insatsen, som kom från Trønderske Brann og Redningstjenestene, hjälpte till vid insatser i bl.a. Storbrättan, Lillåsen, Fågelsjö, Gällö, Bräcke, Vemdalen, Tunsjön, Lillhärddal och Åxingmyrkullen. Insatsen inleddes den 16 juli. Totalt kom omkring 200 norska brandmän att delta i räddningsinsatser i Sverige. Norge bidrog i arbetet med bl.a. fem tankbilar, nio mindre utryckningsfordon och pumpar.

Norge bistod i arbetet även med ett antal helikoptrar som var utrustade med släckningsresurser.

Inledningsvis begärdes hjälp från Norge direkt av Räddningstjänsten Jämtland. Kontakt upprättades också med MSB och den norska Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).

En norsk stab upprättades i Östersund. Denna stab koordinerade de norska insatserna utifrån de order som kom ifrån Räddningstjänsten Jämtland. Man hade också en generell beredskap i Sveg där de mesta av resurserna också kom att samlas mot slutet av insatsen.

När insatsen inleddes i Östersund och Sveg den 16 juli var förhållandena kaotiska. Den norska styrkan fick efterhand information om var det brann och vart man ville att de skulle bege sig. Väl framme i dessa områden kunde man konstatera att det fanns mycket lite svensk personal på plats. De få personer som fanns på plats var utmattade och hade få resurser till sitt förfogande. Den norska styrkan var tvungen att ta mycket ansvar, bl.a. var man tvungen att ta ledningen för släckningsinsatserna.

Även kommunikationen var en stor utmaning. Den norska styrkan fick många olika telefonnummer att ringa, men ofta var det inte någon som svarade på de olika numren. Kommunikationen förbättrades efter hand.

Den norska styrkan var förberedd på att stå för sitt eget underhåll, för att på så sätt inte ligga den svenska räddningstjänsten till last. Det visade sig emellertid snabbt att lokalbefolkningen på ett

mycket trevligt sätt och på eget initiativ försåg de norska brandmännen med logi, mat och dryck. Så småningom kom även HNS på plats. Allt fungerade mycket bra.

En viktig framgångsfaktor var att en tid in i insatsen kom de norska medarbetarna att delta i de svenska stabsorienteringarna i Östersund. Vidare kom de norska sektorcheferna att ingå i de lokala staberna. Detta medförde att ledningsstrukturen blev översiktlig och att den norska styrkans information hem till Norge blev bättre. Intrycket av de svenska staberna i Östersund och Sveg blev efter hand mycket gott.

I stort anser man att de norska resurserna användes på ett förnuftigt sätt.

17 Bedömning av samordning¹, samverkan² och ledning³ av insatser/förebyggande åtgärder

I utredningens uppdrag ingår att särskilt belysa de operativa insatserna inom ramen för LSO samt samordning, samverkan och ledning på lokal, regional och nationell nivå. Utredningens uppdrag omfattar även att belysa Sveriges förmåga att ta emot och använda internationellt stöd.

Utredningen kommer i detta kapitel att kommentera det som utredningen vid sin analys av samordning, samverkan och ledning anser är bra och bör behållas eller förstärkas inför framtida händelser och vad som brast och vad som därmed bör förbättras. Kapitlet innehåller även en bedömning av Sveriges förmåga att ta emot och använda internationellt stöd samt förebyggande åtgärder.

Syftet med vår analys är att ge underlag för en höjd nationell beredskap när det gäller skogsbränder. Beredskapen för kommande skogsbränder är viktig. SMHI konstaterar att årets extremt varma sommar ger en bild av hur framtidens sommartemperaturer kommer att bli. De framtida klimatscenerierna innebär emellertid inte bara att medeltemperaturen höjs, utan också att värmeböljorna blir kraftigare. SMHI

¹ Med samordning avses anpassning av aktiviteter och delmål så att tillgängliga resurser kommer till största möjliga nytta. Samordning är en effekt av ledning och/eller samverkan hos de resurser som hanterar samhällsstörningar. Samordning handlar om att aktörer inte ska vara i vägen för varandra, och hjälpa varandra där det går.

² Med samverkan avses den funktion som, genom att aktörer kommer överens, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser.

³ Med ledning avses den funktion som, genom att en aktör bestämmer, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser. Ledning förknippas ofta med hierarkier och enskilda organisationer, men kan också ske i aktörsgemensamma situationer. Ledning kan grundas i mandat (juridisk grund) eller i överenskommelse (social grund).

konstaterar att vi måste rusta oss för ett varmare klimat. Detta innebär att vi måste förbereda oss för alla former av klimatrelaterade händelser inte bara skogsbränder.

17.1 Inledning

Utredningens uppdrag är att utvärdera de operativa räddningsinsatserna. Som påtalats av länsstyrelserna är sommarens räddningsinsatser med att släcka bränder en del i samhällets arbete med krisberedskap. Utredningen, instämmer i detta, och gör denna utvärdering mot bakgrund av att de operativa räddningsinsatserna som utredningen har i uppdrag att granska är en del i samhällets krisberedskap.

Utvärderingar om arbetet med att bekämpa skogsbränder har gjorts tidigare och senast, efter direktiv från regeringen, när det gällde branden i Västmanland sommaren 2014. I jämförelse med den utredningen har vi valt att i vår analys lägga oss på en mer övergripande nivå. En av anledningarna till detta är att sommarens bränder var betydligt fler, mer utspridda geografiskt och pågick under en längre period. Utredningen har inte heller, till skillnad från utvärderingen av 2014 års skogsbrand i Västmanland, utgått från eller haft tillgång till räddningstjänsternas egna olycksundersökningar.

Även rapporten Nationell beredskap mot skogsbränder vid eventuellt varmare klimat⁴ uppmärksammar väsentliga perspektiv som nu har fått aktualitet. Många av de slutsatser som vi i denna utredning kommer fram till, överensstämmer med vad som anförs i rapporten. Det kan konstateras att flera av bristerna är kända sedan tidigare men är svåra att komma till rätta med. Detta gäller t.ex. att åtgärder krävs för att höja den nationella förmågan att bemöta och hantera den problematik som förutspås medfölja ett varmare klimat, information om skogsbrandsrisken, bristande planering för hur skogsbränder ska släckas, brist på utbildning i skogsbrandssläckning, behov av ett ökat samarbete mellan räddningstjänsterna samt att det behövs fler avtal för att säkra tillgängligheten av flygande släckresurser. I rapporten konstaterades också att den nationella förmågan brister när det gäller att skala upp ledningsorganisationen vid större bränder och att leda stora komplicerade och långvariga räddningsinsatser.

⁴ Av Andreas Leandersson Daniel Lillienberg Department of Fire Safety Engineering and Systems Safety Lund University, Sweden.

17.2 Allmänt om sommarens arbete med att bekämpa skogsbränder

I Gävleborgs län tog länsstyrelsen över ansvaret för räddningstjänsten efter drygt en vecka. I Dalarnas och Jämtlands län skedde ett nära samarbete mellan länsstyrelserna och räddningstjänsterna och man såg inte där skäl för att överta ansvaret.

Utredningens uppfattning är att räddningstjänstens arbete i två av de tre mest drabbade länen, Dalarnas och Jämtlands län, fungerade i stort sett väl även om vissa brister fanns inledningsvis. När det gäller Gävleborgs län kan konstateras att arbetet i inledningsskedet inte fungerade, vilket berodde på att bränderna var för många och för stora för att hanteras av en ensam mindre räddningstjänst. Situationen förbättrades senare när en fungerande ledningsorganisation väl kom på plats. Detta tog dock tid eftersom man här var tvungen att sätta upp en ny organisation.

Sammanfattningsvis är utredningens uppfattning att det inledningsvis på flera håll fanns brister i arbetet när det gällde bekämpningen av de större bränderna i Gävleborgs, Dalarnas och Jämtlands län. I ett senare skede, när väl en struktur hade etablerats, fungerade arbetet väl. En person omkom i en fallolycka i samband med bekämpningen av bränderna i Värmland. Ingen person skadades allvarligt till följd av sommarens bränder. Väsentliga samhällsfunktioner skadades inte. Totalt brann en areal om mindre än en promille av Sveriges skogsareal. Emellertid kom vissa enskilda skogsägare att drabbas hårt. Vidare evakuerades även boende i några orter, bl.a. Kårböle. Många av de som evakuerades upplevde stor oro och osäkerhet om hur situationen med bränderna utvecklades. Generellt kan konstateras att de flesta aktörer kunde ha agerat tidigare.

Räddningstjänster med en väl utvecklad systemledning och välplanerade resurser från olika delar av landet gjorde avgörande insatser vid sommarens skogsbränder genom att förstärka räddningstjänster som var inte hade så stora resurser eller behövde hjälp med anledning av brändernas omfattning. Detta genomfördes oftast i kluster som byggde på befintlig samverkan som inte alltid sammanföll med länsgränserna. Flera räddningstjänster har utarbetat riktlinjer för resurser med självförsörjande moduler. Räddningstjänsterna själva och tillsammans med MSB fick denna samverkan att fungera väl. De operativa insatser kunde ibland vara svåra att förena med länsstyrelsernas

geografiska områdesansvar. Det är inget som är unikt för räddningsinsatser att områdesansvaret som fungerar väl inom länet kan stöta på problem när det möter större regionala verksamheter. Ett fungerande informationsutbyte är nödvändigt för att minimera riskerna för fel på grund av dåliga samband.

Sommarens bränder medförde också att de kommunala räddningstjänsterna ansträngdes kraftigt. Kritik har framförts från arbetstagarorganisationer när det gäller brandmännens långa arbetspass. Även andra aktörer som bidrog till arbetet belastades tidvis hårt. Flera räddningstjänster konstaterar att anledningen till att arbetet med att släcka bränderna gick så bra som det gjorde var den hjälp som man fick från Försvarsmakten, utländska insatser och inte minst det stöd som man fick från frivilliga under arbetets gång.

Farhågor har framförts från flera räddningstjänster när det gäller vad som hade hänt om skogsbränderna inte slocknat eller inte kommit under kontroll i början av augusti.

Från och med slutet på juli blev inte någon av de nya bränder som flammade upp av större omfattning. Denna period är normalt den mest intensiva skogsbrandsperioden i Sverige och brandriskvärdena under perioden var fortsatt extrema. Förmodligen har kraftigt förstärkta larmplaner hos räddningstjänsterna i kombination med nationella taktiska reserver, främst i form av helikoptrar, bidragit till detta. I flera fall var en helikopter före markstyrkor på brandplatsen och kunde därigenom bidra till att förhindra okontrollerad brandspridning.

En omständighet som många inom kommunala räddningstjänster och statliga myndigheter påtalar är att skogsbränderna inträffade under tider då en stor del av personalen var på semester. Detta påverkade räddningstjänstens och myndigheternas arbete negativt. Samma förhållande ledde emellertid även till fördelar som att det fanns ett stort antal hemvärnspersonal samt frivilliga som kunde bistå i arbetet vid brandplatserna. Vidare var skolor och många möteslokaler tillgängliga.

Tre stora bränder i norr gick inte att släcka (bränderna i Enskogen, Ängra och Nötberget, alla i Gävleborgs län). Några bränder flammade upp eftersom eftersläckningsarbetet inte fungerade. Vid ett tillfälle (Enskogen) uppstod en informationsmiss när det gällde att en helikopter utfört en släckningsinsats. Informationen nådde antingen inte fram till räddningstjänsten, eller så nådde den fram men ett systemfel ledde till att informationen inte hanterades på rätt sätt.

Bränder som bekämpas från luften måste också bekämpas från marken. När så inte skedde flammade branden upp igen. De svagheter som visade sig i räddningstjänsternas arbete gällde framför allt samordning, samverkan och ledning av insatserna och även kunskapsbrist när det gäller taktik- och metodval vid brandsläckning.

Kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för verksamhet enligt LSO ska samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs (1 kap. 6 § LSO). Om man jämför med branden i Västmanland 2014 menar många aktörer att räddningstjänsterna har förbättrat sin förmåga att hantera skogsbränder. Detta gäller inte minst förmågan till ledning och samordning och vara proaktiva genom att tidigt beställa helikopter- och andra resursförstärkningar vid extremväder. Utredningen instämmer i denna bedömning.

Sverige är emellertid inte ännu tillräckligt väl rustat för att vi ska kunna känna oss trygga inför framtida stora och skogsbränder eller andra stora komplicerade händelser. Räddningstjänstutredningens förslag om effektivare kommunal räddningstjänst ger bättre förutsättningar att hantera stora skogsbränder. Räddningstjänstutredningens förslag tillsammans med denna utrednings förslag och rekommendationer skulle, om de genomförs, medföra att Sverige blir bättre rustat för kommande skogsbränder, andra olyckor och katastrofer.

17.3 De operativa insatserna enligt LSO

Orsaken till skogsbränderna

Sverige hade en exceptionell skogsbrandssäsong under sommaren 2018. Enligt uppgifter från SMHI var sommaren varmare än normalt i hela landet. Temperaturen låg på 1–3 grader över det normala i norra halvan av landet och på 2–4 grader över det normala i den södra delen av landet. Sommaren var också torr i större delen av landet. Brandrisken var extrem i nästan hela landet. De rekordhög värdena, som inte tidigare hade uppmätts sedan mätningarna började för 250 år sedan, varade under flera månader. Skogsbränderna i de tre mest drabbade länen orsakades till stor del av åsknedslag. De flesta mindre bränderna i landet orsakades av mänskligt agerande.

En del av bränderna har flammat upp igen och blivit större, då de som haft ansvaret för eftersläckning inte har måktat med uppgiften

eller inte har uppfattat att eftersläckningen är överlämnad till dem. Gnistor som uppkom från tåghjul orsakade också bränder.

Utalarmering

Den sammantagna bilden är att SOS Alarms arbete med larm har fungerat väl. SOS Alarm hade en samverkansperson i staben i Färila och en samverkansperson i MSB:s särskilda organisation. Detta höjde effektiviteten i arbetet.

Hos en del mindre räddningstjänstorganisationer ligger ansvar för all ledning på samma funktion och därmed samma person. Detta medförde att SOS Alarm hade svårt att få fram instruktioner för hur man skulle hantera nya händelser eller resursprioritering vid flera eskalerande händelser.

Aktörerna har inte påtalat att man hade problem när det gällde lokalisering av bränderna. Skogsbrandflyget, skogsägare, lokalbefolkning och många andra har hjälpt räddningstjänsterna att hitta fram till brandplatserna.

Skogsnäringen framför att man har detaljerad geografisk information som är till stor hjälp för att hitta branden och för att organisera insatsen. Det behövs klara och enkla kontaktvägar mellan skogsbranschen och kommunala räddningstjänster, så att de sist nämnda kan ta del av den geografiska informationen som skogsägarna har. Skogsbranschens geografiska information innehåller även uppgifter om vilken typ av skog som växer var. Denna information kan vara avgörande för vilken brandsläckningstaktik som räddningsledaren väljer att använda vid insatsen.

Riskbedömning och dimensionering

De handlingsprogram som kommunerna enligt LSO ska upprätta, ska innehålla de risker som finns inom kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I vart fall något av de handlingsprogram som gällt i de kommuner som drabbades av sommarens skogsbränder har inte angett skogsbrand som en dimensionerande risk.

Evakuering

Boende evakuerades i några orter, bl.a. Kårböle. Ljusnans pastorat påpekar att många av de som evakuerades upplevde stor oro och osäkerhet om hur situationen med bränderna utvecklades. Från samma håll framförs också kritik mot stabsledningens sätt att bemöta de människor som drabbades av bränderna.

LRF upprättade evakueringsplaner för djurbesättningar inom flera av de branddrabbade områdena. Samma organisation var också behjälplig med att genomföra evakueringarna av djur i de fall som detta behövdes. Utredningen anser att det är viktigt att det finns en beredskap för evakuering av djurbesättningar.

Inledande räddningsinsatser

Skogsbranschen och många andra anför att avgörande för att framgångsrikt bekämpa en skogsbrand är att agera kraftfullt redan i början av insatsen. Att i ett tidigt skede lägga resurser på att bekämpa en brand, så att den inte växer sig stor, besparar samhället de stora resurser som krävs för att bekämpa en mycket större brand.

All erfarenhet pekar på att en tidig upptäckt – tillsammans med effektiva släckningsåtgärder – är en avgörande faktor för huruvida man förmår att släcka branden eller att den kommer att växa i omfattning. En iakttagelse som utredningen gjort är att uppstarten borde – när man väl konstaterat att en mer omfattande skogsbrand riskerade att uppstå – ha varit snabbare och mer kraftfull hos flera aktörer. Här kan nämnas den effekt som man fick från slutet av juli av kraftigt förstärkta larmplaner hos räddningstjänsterna i kombination med de nationella taktiska reserver, främst i form av helikoptrar, som MSB koordinerade.

Utredningen anser att de ekonomiska förutsättningarna för kommunerna att sätta in kraftfulla resurser i ett tidigt skede bör ses över. Utredningen föreslår att det av författningen ska framgå att kommunernas självrisk ska kunna sänkas till ett lägre belopp när särskilda skäl föreligger.

Vid de större bränderna var situationen vid insatsens inledningskede kaosartad. En bidragande anledning till att bränderna blev stora var att bristfälliga bedömningar gjordes i det inledande arbetet eller att något oväntat inträffade.

Lägesbilder

Det är av stor betydelse att det finns samlade lägesbilder av branden och att dessa kommuniceras med alla som är inblandade i släckningsarbetet och då även med utländska resurser om sådana satts in.

Lägesbilder och information delas som regel genom informations-systemet WIS. Vid något tillfälle lämnades loggarna, som är offentliga handlingar, från WIS ut till media. En räddningstjänst har påtalat behovet av att ha ett system där man kan dela korrekta lägesbilder mellan de olika aktörerna utan att riskera att informationen blir offentlig. Regeringen beslutade den 11 maj 2017 att uppdra åt Försvarsmakten och MSB att ytterligare främja och utveckla en sammanhängande planering av totalförsvaret. I uppdraget ingår att stärka aktörsgemensam samverkan så att den möter de höga krav på sekretess och robusthet som ställs vid höjd beredskap. Nämnda uppdrag gäller i och för sig totalförsvaret men resultatet av arbetet kan vara tillämpligt för berörda aktörer även vid olyckor och kriser.

Det har påtalats att räddningsledningen på plats inte alltid erhöll relevant information från inre stab/strategisk ledning. Det är viktigt att lägesbilder kommuniceras i båda riktningarna. Information måste gå både från räddningsledningen på plats och till den inre staben och även i motsatt riktning.

Resurser

Räddningstjänsterna använde vid brandbekämpningen det materiel som fanns tillgängligt. Materiel lånades, köptes och hyrdes efterhand in. Räddningstjänsterna tog även MSB:s skogsbrandsdepåer⁵ i bruk vid 23 tillfällen. Flera användes också vid flera tillfällen, efter att de fyllts på och kompletterats. Vid flera av insatserna beskriver räddningstjänsterna att de resurser som man hade för att släcka bränderna inte räckte till. Från flera håll konstaterades bl.a. att det fanns behov av ytterligare terrängfordon, pumpar, armatur⁶ och slang. Regeringen gav MSB den 9 augusti 2018 i uppdrag att analysera och redovisa behoven av förstärkt kapacitet avseende materiel, personalförsörjning

⁵ MSB:s skogsbrandsdepåer är en nationell förstärkningsresurs som ska användas när räddningstjänstens egna resurser inte räcker till.

⁶ Utrustning som bl.a. används för att koppla samman olika brandslangar.

och brandbekämpning från luften för att kunna hantera framtida omfattande skogsbränder (dnr Ju2018/03972/SSK). MSB lämnade i september en delredovisning av uppdraget som gäller behov av ökade förstärkningsresurser, såväl befintliga som nya, och en kostnadsuppskattning för identifierade åtgärder till sommaren 2019. Övriga delar av uppdraget kommer att redovisas senast den 31 januari 2019. MSB uppskattar de totala kostnaderna för att säkerställa den stärkta kapaciteten enligt ovan till 129 miljoner kronor i utvecklingskostnader och 38 miljoner kronor i årliga förvaltningskostnader (avtalskostnader för brandbekämpning från luften och insatskostnader för resurserna är inte medräknade).

Som en följd bl.a. av MSB:s ovan nämnda delredovisning av regeringsuppdraget konstaterar regeringen i budgetpropositionen att bränderna under sommaren 2018 medför att behovet av återanskaffning av förstärkningsmateriel avseende skogsbrand ökar. Anslaget föreslås därför ökas med 25 miljoner kronor 2019. Vidare visar sommarens bränder på behov av att utveckla statens stödjande förmåga avseende stöd för ledning och samverkan vid omfattande räddningsinsatser samt förstärkningsmateriel, främst skogsbrandsmateriel. Anslaget ökas därför med 40 miljoner kronor 2019 och med 15 miljoner kronor från och med 2020 (prop. 2018/19:1 utg.omr. 6 s. 73).

Problem uppstod när det gällde bränsle till fordon och flyg. Försvarsmakten löste emellertid detta. Det finns ett behov av att planera för bränsleförsörjning för både mark och flygenheter när det gäller framtida beredskap för skogsbränder.

Metod och taktik vid räddningsinsatserna

En skogsbrandsexpert från MSB har översiktligt presenterat den metod och taktik som svensk räddningstjänst, i enlighet med den utbildning som MSB ger, ska användas vid släckning av skogsbränder (se avsnitt 8.2). Nämnda expert har även författat den litteratur som används vid utbildning av brandpersonal i skogsbrandssläckning. Utredningen har genom att ställa skriftliga frågor till räddningsledarna för de största insatserna undersökt huruvida dessa metoder och taktik användes vid sommarens operativa räddningsinsatser.

Räddningstjänsten i Jämtlands län anser att beskrivning av metod och taktik som presenteras är en generellt bra beskrivning av de insatser som gjordes under sommaren. Möjligen kan hävdas att den resursbrist som uppstod förde med sig att vissa avsteg gjordes från modellen då räddningstjänsterna lät vissa bränder löpa. I stället inriktade man sig på att släcka de bränder som var hanterbara.

När det gäller räddningsinsatserna i Dalarnas län anføres att det inte fanns några i förväg bestämda begränsningslinjer. Sådana kom i stället att bestämmas med hänsyn tagen till de lokala förhållandena och vilka platser som bedömdes som lämpliga. När det gällde branden på skjutfältet blev situationen komplicerad då odetonerad ammunition fanns inom brandområdet. Det var därför inte möjligt att attackera branden förrän den kommit utanför ett visst område, ett riskområde på 1 000 meter. Begränsningslinjer upprättades därför så lång framför branden att räddningstjänsten med säkerhet skulle kunna arbeta utan risk för att skadas av explosioner.

I Dalarnas län användes även skyddsavbränning, vilket visade sig vara mycket effektivt. För att utföra skyddsavbränning använde sig räddningstjänsten av extern kompetens.

Dessa metoder och tankesätt som redogörs för i ovan nämnda presentation känns igen av Försvarmakten och Helikopterflottiljen uppfattar att principerna i stort sett används. Däremot är Försvarmakten tveksam till att bygga särskilda enheter för skogsbrandssläckning, vilket skulle vara en ambitionshöjning som inte överensstämmer med Försvarmaktens nuvarande uppdrag. Uppfattningen är att de metoder som finns i dag är tillräckligt bra för att Försvarmakten ska kunna bidra med hög operationssäkerhet och kvantitet i små som stora insatser. Fram till dags dato har man inte upplevt avsaknad av förmåga att bistå räddningstjänsten.

Som ett komplement till markenheterna och vid eftersläckning har ett företag utvecklat ett modulbaserat koncept som är anpassat till skotare, men som kan användas även av andra redskapsbärare. Systemet har en hög vattenbegjutningskapacitet och har förmåga att ta sig fram i besvärlig terräng.

Utbildning och övning i skogsbrandssläckning

Som skogsbranschen framför behövs det regelbundna och samordnade övningar för att träna ledning vid större bränder. Vidare behöver det nationellt finns ett antal tränade räddningsledare och annan ledningspersonal som är särskilt utbildade i skogsbrandsbekämpning och som kan sättas in där bränder kan bli så stora och omfattande att insatserna behöver koordineras. Nämnda personer bör vara utbildade och övade i att leda skogsbrandssläckning. De ska även kunna hantera samhällsstörningar och andra åtgärder till följd av omfattande skogsbränder. MSB:s förstärkningsresurs för samverkan och ledning kan här fylla en viktig funktion.

MSB:s grund- och vidareutbildningar ger kunskap om skogsbrandsbekämpning. Det framgår att detta är otillräckligt. Räddningstjänsterna bör i framtiden förbereda sig bättre och öka sin kunskap när det gäller denna typ av insatser.

Brandsläckningsflyg/helikoptrar

I det uppdrag som MSB fått från regeringen ingår att analysera och redovisa behoven av en förstärkt kapacitet avseende brandbekämpning från luften. Utredningen begränsar sig till att analysera sammarens insatser när det gäller stöd från flygande släckningsresurser.

Sjöfartsverket, som deltog med personal i MSB:s särskilda organisation, anför att en planering bör utarbetas för att nå en optimering av utnyttjandet av civila flygande resurser. Utredningen instämmer i denna bedömning.

Försvarsmakten konstaterar att flygsamordning är en kvalificerad resurs, som kan vara avgörande för effekten av vattenbombningar. Erfarenheterna från sommarens bränder visar att en sakkunnig från Försvarsmakten under vissa perioder kan behöva samordnas med MSB för att stötta i att formulera en begäran till Försvarsmakten.

Tidiga helikopterinsatser har visat sig vara mycket effektiva när det gäller att förhindra att bränder växer och blir stora. Svenska Flygbranschen uppfattning är att räddningstjänsterna många gånger väntade allt för länge med att kalla in helikopterstöd. Utredningen instämmer i att räddningstjänsterna vid flera tillfällen troligen väntade för länge med att kalla in helikopterstöd. Som flygbranschen anför fick detta till följd att när resursen fått order om att komma och väl

befann sig över brandplatsen, hade branden ofta hunnit öka i omfattning. Om denna resurs snabbt sätts in i brandens tidiga skede kan de flygande brandsläckningsresurserna ofta förhindra att branden blir en okontrollerbar storbrand. Räddningstjänsterna i Västerbotten och Norrbotten arbetade effektivt med tidig brandbekämpning vilket medförde att man ofta lyckades släcka ned bränderna medan de var små. Även i de södra delarna av Sverige var denna taktik, som tillämpades under perioden med början från slutet av maj, framgångsrik.

Utredningen delar den svenska flygbranschens uppfattning att höga kostnader för luftburna släckresurser vid skogsbränder kan få mindre kommuner att tveka inför att sätta in denna typ av resurser i ett tidigt skede. Detta kan senare visa sig få omfattande negativa konsekvenser för spridning och skadeläge. Ett sätt att undvika att ekonomiska aspekter utgör ett hinder för eller försenar användningen av nödvändiga resurser skulle, som MSB föreslår i den delredovisning av regeringsuppdraget som myndigheten lämnade i september, kunna vara att möjliggöra att en reducerad självrisk tillämpas under vissa särskilda väderförhållanden när brandriskvärdena indikerar att behovet finns av en sänkt självrisk. Utredningen anser att det av författning bör framgå att kommunernas självrisk kan sänkas om särskilda skäl föreligger.

Försvarsmaktens insatser med helikoptrar utrustade med släckningsresurser var mycket effektiva. Vid de intensiva brandförlopp som följer av höga brandriskvärden krävs i vissa fall helikoptrar eller flygplan med större vattenkapacitet för att vattnet ska kunna göra verkan och inte hinna dunsta bort innan nästa vattensläpp. Sådan kapacitet finns i Sverige i dag endast hos Försvarsmaktens helikoptrar. Vid mindre intensiva brandförlopp eller eftersläckning kan det var mer kostnadseffektivt att i det initiala skedet använda andra helikoptrar än Försvarsmaktens. När större bränder uppkommer krävs, som nämnt ovan, emellertid helikoptrar med en kapacitet som motsvarar Försvarsmaktens. För att inte överutnyttja den begränsade resurs som helikoptrar med stor släckkapacitet utgör, krävs utbildning för att välja rätt släckresurs i förhållande till det brandförlopp som räddningstjänsten hanterar.

Vid ett tillfälle prövade Försvarsmakten att använda en bomb från ett flygplan JAS 39 Gripen för att kväva bränderna på Älvdalens skjutfält. Möjligheten uppstod just för att det brann på Försvarsmaktens skjutfält. Bakgrunden till detta försök var att det fanns en risk för att

branden, om den spred sig från skjutfältet, skulle hota närliggande tätorter och att det inte fanns någon annan metod för att aktivt påverka branden. Räddningsledningen och Försvarmakten bedömde provet som lyckat men konstaterar att om metoden ska användas som ett verktyg i framtiden bör fler tester genomföras.

Räddningsinsatserna i övrigt

Preliminära uppgifter från MSB, baserade på räddningstjänsternas händelserapporter, indikerar en storleksordning på omkring 7 000 räddningsinsatser mot brand i terräng under perioden maj–augusti 2018. Räddningstjänststatistiken är dock ännu inte färdigställd.

Flera räddningstjänster konstaterar att Försvarmaktens stöd var avgörande för att man lyckades släcka bränderna.

Sambandet är en viktig del av en insats. Under en händelse som sommarens bränder är det viktigt att skapa en god sambandsplanering som är optimal för det operativa arbetet. Problem uppstod emellertid när det gällde kapaciteten och täckningen i Rakel- och GSM⁷-nätet. Det saknades förstärkningsresurser som snabbt kunde komma på plats. Räddningstjänsterna hade inte heller tillräckligt många Rakelenheter. Även täckningen och begränsningar av antalet samtidiga användare i nätet var ett problem på vissa platser. Vidare fanns brister när det gällde kännedom om hur Rakelsystemet är uppbyggt med alla dess möjligheter och begränsningar samt när det gällde handhavandet av Rakelenheterna. Även här behövs utbildning och övning. MSB bör se över och öka inslaget av utbildning i handhavande/funktionalitet av Rakelsystemet i sina grund- och vidareutbildningar.

Flera räddningstjänster anser att det administrativa efterarbetet efter sommarens skogsbränder tar mycket tid i anspråk. Det behövs rutiner för hur man under och efter insatsen ska dokumentera, t.ex. beslut, förlopp, tider, uppgifter om frivilliga, foton och filmer.

Arbetsstagarorganisationer framför att många av de brandmän som deltog i insatserna fick arbeta under mycket långa tidsperioder. Planeringen när det gällde avlösning, arbetstider och körtider behöver utvecklas. Även räddningstjänsternas arbetstidsavtal behöver ses över. För närvarande pågår förhandlingar om dessa frågor mellan SKL och Sobona samt arbetsstagarorganisationerna.

⁷ GSM står för Globalt System för Mobilkommunikation.

Avslutande av räddningsinsatser

Utredningen instämmer i skogsbranschens bedömning att det är av vikt att räddningsinsatserna inte avslutas för tidigt. Vidare måste räddningstjänsternas överlämnande till markägaren när det gäller ansvar för efterbevakning vara väl organiserat. Regeringen gav den 2 augusti 2018 Länsstyrelsen i Jämtlands län uppdraget att samordna eftersläckningsarbetet när det gäller sommarens stora skogsbränder (N2018/04261/SK). Regeringen konstaterar i uppdraget att det finns ett behov av en enhetlig hantering av eftersläckningsarbetet och att samlat ta vara på relevanta erfarenheter. Vid en större brand med många markägare är eftersläckning en svår uppgift, eftersom det kräver god samordning, resurser och kunnande – då arbetet är svårt och riskfyllt. I uppdraget, som ska redovisas den 1 april 2019, ingår bl.a. att utforma en modell för hur eftersläckningsarbetet kan organiseras i områden med många berörda markägare. I uppdraget konstaterar regeringen också att en väl samordnad eftersläckningsinsats minskar riskerna för att bränderna åter flammar upp.

En fråga är huruvida räddningstjänsterna ska behålla en räddningsinsats längre när det gäller en skog som är ägd av privatpersoner, ofta i familjer, jämfört med en skog som ägs av ett skogsbolag. En privatperson kan antas ha sämre möjlighet att hantera frågor som efterbevakning medan ett skogsbolag får antas ha betydligt bättre möjligheter att sköta efterbevakningen. Länsstyrelsen i Jämtlands län kommer att se över frågan hur markägarens kapacitet att ta över från räddningstjänsten bör beaktas vid överlämnande.

Det är viktigt att det tydligt framgår dels när ansvaret överlämnas från räddningsledaren till markägaren, dels vad ansvaret innebär.

Skogsbranschens kunskap om skogarna, vägnäten och vattnen samt branschens gemensamma riktlinjer för skogsbrandsbekämpning är viktig för beredskap och planering. Därutöver skulle någon form av försäkring eller annan lösning kunna tas fram för att garantera professionellt, och vid större bränder samordnat, arbete med eftersläckning. Skogsägarna, försäkringsbolagen och det offentliga bör alla ha intresse av en sådan ordning och tillsammans kunna utforma en sådan.

17.4 Samordning, samverkan och ledning på lokal, regional och nationell nivå

17.4.1 Lokal nivå

Samordning och samverkan

Det har uttryckts att kommunerna inte har tillräcklig kännedom om system som tillhandahåller information om pågående kriser. Det kan gälla WIS eller SOS.nu.

Den långa skogsbrandssäsongen och antalet bränder som flammade upp ställde stora krav på räddningstjänsternas uthållighet att över tid hantera räddningsinsatserna. För att överhuvudtaget hantera situationen krävdes en utvecklad samverkan mellan de olika räddningstjänsterna. Räddningstjänster på många håll i landet ställde upp med sina resurser för att hjälpa andra räddningstjänster. Stödet från andra räddningstjänster var helt avgörande för att klara av sommarens arbete med att släcka skogsbränder.

Många kommuner i Sverige har under de senaste åren på eget initiativ gått in i samverkan med andra kommuner. De kommuner som inte ingick i en sådan samverkan var i större behov av hjälp utifrån jämfört med övriga.

Flera räddningstjänster anför att erfarenheterna från sommarens bränder har föranlett dem att utöka sin samverkan med andra kommuners räddningstjänster.

Det fanns problem när det gällde de mindre räddningstjänsternas förmåga att ta emot hjälp.

En viss konkurrenssituation uppstod när det gällde de förstärkningsresurser som MSB hade att erbjuda.

Ledning

Som flera aktörer har påpekat räcker inte ledningskapaciteten hos den enskilda räddningstjänsten till när bränderna blir omfattande. Lokalt behövs det skapas en bättre struktur. Nationellt behövs en samordning över lands-, läns, och myndighetsgränser när det gäller resurser.

Under sommarens bränder har det brutit i ledningen när det gäller flera av de större räddningsinsatserna. Detta beror till stor del på att räddningstjänsterna, som drabbats av de större bränderna varit

små och därmed sårbara, samt också på bristande förberedelser och erfarenhet av arbete med att släcka skogsbränder.

Jämtlands län var det län som klarade sig bäst av de tre länen som drabbades av stora skogsbränder. Detta trots att Jämtland hade fler bränder och att dessa var mer geografiskt spridda om man jämför med Gävleborgs och Dalarnas län. Anledningen till att Jämtlands län klarade sig bättre var, förutom att man hade tillgång till personal som var utbildade i skogsbrandssläckning, att man där hade en större organisation och en strategi för arbete och ledning. Detta medförde att den räddningstjänstpersonal som kom till Jämtlands län för att hjälpa till kunde gå in och förstärka i den struktur som redan fanns. I Gävleborgs län var man tvungen att bygga upp en ny ledningsorganisation. Detta medförde ett tidstapp. Strategin för ledningsarbetet kom att formuleras om vid flera tillfällen. I Dalarna uppnådde man kontinuitet efter en tids arbete.

Ytterligare en framgångsfaktor när det gäller arbetet i Jämtlands län var att räddningstjänsten var samlokaliserade med flera blåljusaktörer i Trygghetens hus. Detta underlättade uppstarten och samarbetet, då man redan kände varandra väl och hade kunskap om de andra aktörernas regelverk. Även länsstyrelsen och polisen fanns på plats i Trygghetens hus.

Räddningstjänsterna var under det inledande stadiet av skogsbränderna ibland för långsamma när det gällde att inse behovet av att skala upp sin ledningsförmåga. Det är viktigt att den ledningsorganisation som behövs vid snabbt eskalerande skogsbränder snabbt kommer på plats. Detta krävs bl.a. för att man ska kunna hantera resurser på ett effektivt sätt.

Vid samverkan mellan flera räddningstjänster blir det tydligt att det behövs en enhetlighet när det gäller kommunernas ledningssystem och när det gäller märkning av personalens arbetskläder, fordon och annan utrustning. Flera räddningstjänster och även MSB kommer antagligen i framtiden att tillämpa enhetliga ledningssystem. Ett exempel ett sådant system är stabsmodell NATO 1–9. Enhetliga ledningssystem tillämpas i dag av bl.a. Polismyndigheten, Försvarmakten och flera räddningstjänster. För närvarande pågår ett arbete som är initierat av MSB för att ta fram en modell för samordning. Utredningen anser att det skulle vara till stor fördel för aktörernas arbete om samma modell användes av olika aktörer vid bekämpande av olyckor.

Polismyndigheten anser att det tidvis var svårt att nå fram till räddningsledaren för att från denne få direktiv om vilket biträde denne behövde från polisen. Räddningsledaren upplevdes som alltför belastad med operativa detaljfrågor och inte tillräckligt tillgänglig för de strategiska ledningsfrågorna. Detta behöver åtgärdas.

De mindre räddningstjänsternas förmåga att ta emot hjälp från bl.a. andra räddningstjänster måste förbättras.

17.4.2 Regional nivå

Länsstyrelsernas beredskap och i ett fall övertagande av räddningstjänstansvaret

Länsstyrelserna har en viktig funktion i arbetet med krisberedskap. Under sommarens bränder har länsstyrelserna haft en samordnande roll genom de uppgifter som länsstyrelserna har enligt krisberedskapsförordningen med det geografiska områdesansvaret.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län tog över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten då det gällde skogsbrandsbekämpning. Ansvaret för räddningstjänstens övriga insatser delegerades tillbaka till räddningstjänsten. Länsstyrelserna i Dalarnas län och i Jämtlands län tog inte över ansvaret för räddningstjänsterna då man bedömde att det inte fanns behov av sådant övertagande.

Länsstyrelserna konstaterar att den regionala samverkan fungerade väl. Redan under skogsbrändernas inledande dagar genomfördes länsstyrelsegemensamma samverkanskonferenser i syfte att fastställa en gemensam inriktning för hur de drabbade länen skulle stödjas. Länsstyrelserna skapade också en personalpool med fem till tio olika personalkategorier, vilka var bemannade med ett hundratal medarbetare från stödjande länsstyrelser.

Utredningens uppfattning är att länsstyrelsernas arbete fungerat väl under insatserna. Länsstyrelserna i de tre mest drabbade länen gör sina egna utvärderingar av sina insatser under sommarens skogsbränder.

Skogsbranschen anför att skogsbrandsbevakning med flyg är avgörande för att de skogsbränder som flammar upp upptäcks tidigt. Även utredningen anser att skogsbrandflyget är viktigt för en tidig upptäckt av brand. Under en vanlig sommar upptäcker skogsbrandflyget omkring 100 bränder. Denna sommar upptäckte man uppemot 600 skogsbränder. Skogsbrandflyget upphandlas och organiseras av

länsstyrelserna. Det är finansierat av staten via MSB. Länsstyrelserna anger de ruttor som skogsbrandflyget bör göra. Enligt de erfarenheter som utredningen har fått ta del av är det vid högt skogsbrandsindex avgörande att skogsbrandflygets ruttor planeras efter de blixtnedslag som skett i området. Utredningen vill betona vikten av att skogsbrandsflyget är väl organiserat i de län där skogsbrand kan utgöra en dimensionerande risk.

Frågan har också ställts huruvida skogsbrandflygen vid extremt höga brandriskvärden bör vara utrustade med släckningsresurser. Detta skulle möjliggöra ännu tidigare brandsläckningsåtgärder. I synnerhet på otillgängliga platser dit räddningstjänsten har lång framkörningstid och en brand kan hinna sprida sig över stora områden innan räddningstjänsten hinner till platsen. För detta krävs en helt annan typ av flyg och annan kompetens hos piloterna. Detta är emellertid en fråga som faller inom MSB:s uppdrag att analysera och redovisa behoven av en förstärkt kapacitet.

Det behövs ett löpande analysarbete när det gäller att bedöma brandriskvärden. Detta arbete kan med fördel samordnas mellan flera län som har en liknande riskbild regionalt. Bra data för analyser fanns under sommaren i MSB:s informationssystem *Brandrisk i skog och mark*.

17.4.3 Nationell nivå

Många myndigheter vars verksamhet var av betydelse för insatserna borde ha påbörjat sitt arbete med att stödja räddningstjänsternas arbete tidigare. Särskilt i Dalarnas län anförde räddningstjänsten att det var svårt att få myndigheterna att förstå allvaret i situationen.

Rent allmänt kan också sägas att kunskapen om andra myndigheters sätt att arbeta samt om deras förmåga förbättras betydligt om samverkanspersoner deltar i stabsarbetet.

MSB

MSB föreslog i myndighetens rapport *Ansvar, samverkan, handling – Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland* att en av de grundläggande principerna för sam-

hällets krisberedskap skulle vara handlingsprincipen. Enligt handlingsprincipen bör aktörerna vid samhällsstörningar agera proaktivt och vidta nödvändiga åtgärder även i osäkra situationer med brist på information. MSB kan sägas ha agerat i enlighet med denna princip när myndigheten satte upp den särskilda organisationen och mätade såväl nationella som internationella brandsläckande resurser.

Flera räddningstjänster upplevde att det till en början var svårt att komma i kontakt med MSB:s särskilda organisation och att organisationen av denna förändrades över tid eller i vart fall var oklar. Även Försvarmakten påtalar att MSB ändrade sin organisation och sitt arbete efter hand, vilket ledde till svårigheter att hitta rätt kontakter och former för arbetet. Det upplevdes också som komplicerat att arbetets ledning var delad mellan Karlstad och Stockholm. Initialt saknades tillräcklig räddningstjänstkompetens i MSB:s särskilda organisation. Detta försvårade kommunikationen med berörda räddningstjänster och även möjligheten att förstå räddningstjänsternas situationer och behov. Efter att MSB:s särskilda organisation tillförts räddningstjänstkompetens förbättrades dessa förutsättningar avsevärt.

Utredningen anser att det finns skäl för MSB att planera och öva inför liknande situationer i framtiden. Detta för att myndigheten vid liknande situationer ska ha förmåga att snabbt sätta upp en särskild organisation som så snart som möjligt har en optimal funktion.

MSB samordnade resurser på nationell nivå trots att myndigheten inte har ett klart uttalat stöd i författning för att göra detta. Eftersom detta skedde i nära samarbete med räddningstjänsterna och inte någon av aktörerna ifrågasatte MSB:s agerande, kunde MSB ta den rollen.

Både i kontakter med räddningstjänster och även andra aktörer har framkommit att MSB:s agerande var uppskattat men att man också såg en fara i att funktionen användes som en nationell räddningstjänst.

Länsstyrelsen i Jämtland är positiv till MSB:s nationella resursfördelning. Länsstyrelserna i Dalarnas län och i Gävleborgs län är kritiska till MSB:s agerande och anför att MSB därigenom gått förbi det regionala geografiska områdesansvaret. Några länsstyrelser uppger att MSB inte informerat dem om den roll som myndigheten tog när det gällde resursfördelningen. MSB anför att länsstyrelserna informerades vid upprepade tillfällen. Länsstyrelserna anser att MSB genom myndighetens agerande när det gäller resursfördelningen frångått de rutiner som myndigheten själv satt upp när det t.ex. gäller

begäran om nationella och internationella resurser. Inarbetade och prövade arbetssätt med tillhörande vägledning användes inte.

Försvarsmakten anför att det var nödvändigt att ha en nationell samordnare och att MSB:s samordnande för att uppnå liknande effekt fungerade väl. Nationell samordning är nödvändig för att prioritera behov och planera för reserver.

Utredningen konstaterar att MSB med myndighetens mäklande av brandsläckande resurser gick förbi de regler som gäller i och med det regionala geografiska områdesansvaret. MSB:s agerande var nödvändigt eftersom de behov av brandsläckande resurser som skogsbränderna gav upphov till krävde omedelbara insatser.

Utredningen anser att MSB:s mandat att inrikta och prioritera nationella och internationella resurser behöver förtydligas. Befogenhet att inrikta och prioritera ska gälla i situationer när flera kommuner har behov av resurserna samtidigt. Myndighetens roll bör därför förtydligas i författning och vidgas till att också omfatta möjligheten att vid behov kunna stödja med att prioritera tillgängliggjorda resurser, såväl internationella som nationella, vid omfattande olyckor och kriser.

Med anledning av de höga brandriskprognoserna i södra Sverige tog MSB beslut om att skapa en taktisk reserv. En sådan var etablerad den 25 juli. Detta innebar att myndigheten omgrupperade vissa resurser för att säkerställa att det fanns brandbekämpningsflyg, helikoptrar och skogsbrandsdepåer tillgängliga i de områden i Sverige där brandrisken förväntades bli som störst. Detta ledde till att räddningstjänsterna med stöd av resurserna hade förmåga att snabbt släcka ned uppkomna bränder.

SOS Alarm

Generellt fungerade verksamheten hos SOS Alarm bra trots det höga antal samtal som de många samtidiga bränderna orsakade.

SOS Alarm skulle kunna knytas mer till MSB och till de regionala ledningarna. Erfarenheterna från sommaren visar att kontakterna med SOS Alarm fungerade bra för räddningstjänster med systemledning och sämre för räddningstjänster som inte ingick i en större samverkan.

Försvarmakten

Försvarmaktens stöd under arbetet med att släcka sommarens skogsbränder var mycket uppskattat. Flera räddningstjänster har förklarat att man inte skulle ha klarat av släckningsarbetet om man inte fått stöd från Försvarmakten vid de olika insatserna. Försvarmaktens höga förmåga att bistå räddningstjänsterna beror dels på den höga beredskap som man normalt upprätthåller, dels på att sommaren utifrån Försvarmaktens huvuduppgifter var lugn. Om något hade hänt i Sveriges närområde som berörde Försvarmaktens huvuduppgifter, hade detta påverkat Försvarmaktens förmåga att bistå räddningstjänsterna.

Försvarmaktens helikoptrar bistod räddningstjänsterna i släckningsarbetet. Ett stöd som var mycket effektivt, och av stor betydelse. Inte minst eftersom Försvarmaktens helikoptrar i dag är de enda i Sverige som lyfter en vattentunna på 2 000 liter eller mer, vilket var en klar framgångsfaktor vid de intensivare brandförloppen som blev följden av de extrema brandriskvärdena under sommaren. Försvarmakten bistod även när det gällde ledningsstöd, logistik, bränsle och samband.

Hemvärnet var en stor och mycket uppskattad resurs under sommarens arbete med att släcka bränder.

Sedan 2004 ska stöd till civilsamhället inte längre inte vara en för Försvarmakten dimensionerande uppgift. Utredningen ser inte som sin uppgift att föreslå någon ändring av Försvarmaktens uppdrag.

17.5 Sveriges förmåga att ta emot och använda internationellt stöd

MSB:s särskilda organisation

ERCC anser att MSB:s särskilda organisation för insatser för att bekämpa skogsbränderna i viss mån var oklar och då särskilt när det gällde MSB:s delning av ledarskapet mellan Stockholm och Karlstad. Enligt ERCC:s uppfattning hade situationsmedvetenheten ökat och informationshanteringen och beslutsfattande blivit snabbare, smidigare och effektivare om ledningen hade befunnit sig på ett ställe.

ERCC påtalar också att MSB:s personalrotation under den pågående krisen var mycket hög och att risken för att information försvinner under sådana förhållanden är mycket stor.

Den danska styrkan påpekar att man hade problem med att komma i kontakt med MSB:s särskilda organisation för att på så sätt erbjuda sitt stöd.

Enligt ERCC:s uppfattning är den svenska kunskapen om hur man bäst använder den europeiska civilskyddsmekanismen på ett optimalt sätt ännu inte så hög. Initialt verkade det som att det fanns en brist på strategi när det gällde distribution och användning av resurserna. Vart efter situationen utvecklades mognade emellertid ledningsfunktionen och utnyttjandet av resurser, och då särskilt de luftburna resurserna blev mer effektivt. Enligt ERCC:s uppfattning skulle ytterligare stöd från tekniska experter, såsom en rådgivande expertgrupp för skogsbrandsbekämpning, kunna ha hjälpt aktörerna att definiera en strategi.

Utredningen noterar här att MSB under perioden i juni använde de svenska brandbefäl som under 2015 utbildats i Italien i att hantera luftburna resurser. Nämda befäl borde även ha använts när de utländska flygplanen återkom till Sverige i juli. Kunskap saknades centralt på MSB om hur flygande resurser effektivt kan användas vid skogsbrandssläckning. Den kompetens de utländska piloterna besitter nyttjades inte optimalt.

Utredningen anser att MSB:s utvärdering och beslutsfattande när det gäller typer och kvantiteter av tillgångar som efterfrågas när stöd begärs från ERCC bör förbättras.

Ledningen på brandplatserna

De utländska styrkornas erfarenhet av de svenska räddningstjänsternas ledning av insatserna är god. Vid styrkornas ankomst till några platser (Ljusdal, Sveg och Östersund) ansåg man att situationen i inledningsskedet var kaotiskt, vilket man hade förståelse för. I något fall (Ljusdal) framförs att räddningsledningen inte verkade vara förberedd på att ta emot den utländska hjälpen som erbjöds.

Mottagning

Som ERCC konstaterar så hade Sverige inte något mottagningscenter för den hjälp som kom från utlandet. Svenska sambandspersoner utsågs emellertid i de flesta fall omgående och det stöd som Sverige gav beskrivs som mycket effektivt och var mycket uppskattat.

Utredningen anser att MSB bör se över sina rutiner för mottagandet av utländska styrkor. Kunskapen om värdlandsstöd behöver ökas.

Host Nation Support

De utländska styrkorna var mycket nöjda med det Host Nation Support (värdlandsstöd) som Sverige erbjöd. Den polska styrkan anför att det stöd man fick under vistelsen i Sverige möjliggjorde en extremt enkel planering och genomförande av arbetsuppgifterna. Samma styrka anför att erfarenheterna från Sverige kan användas för att organisera framtida värdlandsaktiviteter.

Den norska styrkan som var förberedd att stå för sitt eget underhåll, blev mycket väl mottagna av lokalbefolkningen i Sveg och Östersund, som på eget initiativ och på ett mycket trevligt sätt försåg de norska brandmännen med logi, mat och dryck.

Som MSB också konstaterar, behöver värdlandsstödet utvecklas utifrån sommarens erfarenheter av att ta emot flygande resurser och marktrupper i den omfattningen och under så lång tid.

Utnyttjande av de samlade resurserna

ERCC konstaterar i likhet med flera räddningstjänster att vid en viss tidpunkt överskred mängden begärda resurser det behov av brandsläckande resurser som fanns. Myndigheterna ville emellertid behålla resurserna som en reserv för det fall att situationen skulle förvärras. Därtill begärde MSB ytterligare resurser trots att brandriskindexet förväntades att sjunka och att de flesta bränderna var under kontroll eller i vart fall inte ökade i storlek. Sverige tackade i slutändan nej till ytterligare resurser. ERCC ställer sig frågan om detta beslut inte kunde ha tagits tidigare.

Utredningen instämmer i ERCC:s fråga. Möjligen behöll Sverige de inlånade resurserna under en allt för lång tid. Utredningen konstaterar också att kunskapen i Sverige om vad de utländska styrkorna kan bidra med och hur de utländska styrkorna arbetar bör förbättras.

17.6 Förebyggande åtgärder

Utredningen konstaterar att arbetet med systematisk analys av brand- och åskriskprognoser behöver förstärkas.

Utredningen instämmer i den bedömning som flera av aktörerna gör om att SMHI:s index för brandrisk bör användas som en indikator. När detta index överstiger vissa givna värden bör ansvariga myndigheter vidta förberedande åtgärder som minimerar risken för att de bränder som flamar upp får ges tillfälle att breda ut sig.

Skogsbranschens gemensamma riktlinjer har visat sig vara av stor betydelse. Endast ett fåtal av sommarens skogsbränder orsakades av skogsbrukets maskiner. Det finns ett behov av att även andra aktörer än skogsbranschen tar fram riktlinjer för hur brandriskprognoser ska vara vägledande för frivilliga begränsningar i verksamheten.

Skogsbranschen anför att det i stora delar av Sverige i dag finns samverkansgrupper av skogsägare som arbetar tillsammans för att förebygga och begränsa skogsbränder. Liknande samarbete bör finnas över hela landet.

Skogsbranschen anför att tågoperatörer och spårägare bör åläggas ett större ansvar för att säkerställa att bromsfel och andra orsaker till gnistbildning inte uppstår. Samma organisation menar också att särskilda restriktioner och kontrollkrav bör införas för tågtrafiken vid förhöjd brandrisk. Utredningen instämmer i att tågoperatörer och spårägare bör åläggas ett större ansvar för att säkerställa att bromsfel och andra orsaker till gnistbildning inte uppstår.

Under sommaren uppstod oklarheter när det först utfärdades flera kommunala och regionala eldningsförbud. Därefter kom ett antal myndighetsmeddelanden och slutligen en rekommendation från MSB om skärpt eldningsförbud. MSB:s rekommendation riktade sig till länsstyrelser och kommuner medan MSB:s myndighetsmeddelande riktade sig allmänheten. Syftet med myndighetsmeddelandet var att förstärka andra aktörers kommunikation och att få allmänheten att förstå det allvarliga i läget.

Utredningen konstaterar att det behövs en nationell och enhetlig kommunikation av fara för bränder. Nationella 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.

Utredningen instämmer i skogsbranschens bedömning att när räddningsresurser mobiliseras till drabbade områden är det viktigt att samtidigt säkerställa att andra områden inte utarmas på personella eller materiella resurser för räddningstjänst. I situationer med flera samtidiga bränder kan det behövas stöd för avväganden i ett nationellt perspektiv.

18 Bedömning av användningen av samhällets samlade resurser

I utredningens uppdrag ingår att särskilt belysa om de resurser som ställts till förfogande för räddningsinsatserna har använts på ett effektivt sätt. Utredningens sammanfattande bedömning är här att nämnda resurser har använts på ett förhållandevis effektivt sätt. Räddningstjänsterna behöver emellertid bli bättre på att ta emot och använda förstärkningsresurser oavsett om det är räddningsenheter, frivilliga, Försvarmaktens och skogsbranschens resurser.

I utredningens uppdrag ingår också att särskilt belysa intresseorganisationers, frivilligorganisationers och enskilda frivilliga insatser, framför allt avseende samordningen med de offentliga insatserna. Det råder inte någon tvekan om att de många frivilliga (spontanfrivilliga eller organiserade av frivilligorganisationer) bidrog med ett omfattande och ovärderligt stöd till räddningsinsatserna. Räddningstjänsternas och kommunernas förmåga att samverka med frivilligorganisationer och spontanfrivilliga behöver emellertid förbättras.

18.1 Har de resurser som ställts till förfogande används på ett effektivt sätt?

Räddningstjänsternas resurser

Vikten av tidig planering när det gäller frivilliga förstärkningsresurser bör betonas. Om allt är förberett och på plats tidigt kan detta stöd bli effektivt redan från start och därmed utnyttjas optimalt.

Som påpekats i föregående kapitel uppstod särskilt vid de stora bränderna i det inledande skedet ofta en brist på resurser bl.a. när det gällde släckningsmateriel. När väl allvaret i situationen blev klart för

alla inblandade och för myndigheterna blev förmedlingen av de resurser som faktiskt fanns bättre och man kom då att utnyttja samhällets resurser på ett effektivare sätt. Trots detta kvarstod emellertid en brist när det gällde material.

Många räddningstjänster hade sedan tidigare gått samman i kluster som utgått från redan befintlig samverkan. Under sommarens initierades ytterligare samverkan i kluster av MSB. Klustrena koordinerande resursförstärkningar mellan sig och skickade såväl skogsbrands- som ledningsenheter till de räddningstjänster som behövde förstärkning. Räddningstjänsternas samverkan i kluster var nödvändig och framgångsrik. Detta skedde tillsammans med MSB men utan länsstyrelsernas inblandning. Denna samverkan bidrog till att resurserna kunde utnyttjas där de bäst behövdes.

En framgångsfaktor för arbetet i Jämtlands län var att många av myndigheterna som var involverade i arbetet med att bekämpa skogsbränderna satt samlade på ett ställe i Trygghetens Hus. Detta underlättade arbetet i samband med sommarens insatser betydligt eftersom man redan innan kände varandra väl och hade kunskap om respektive myndighets regelverk.

Länsstyrelserna arbetade med att, i enlighet med sitt geografiska områdesansvar, samordna de resurser som fanns att tillgå i de län som kunde avvara resurser. Länsstyrelserna har inarbetade rutiner för att dels fördela resurser, dels prioritera beroende på de olika räddningstjänsternas behov av resurser.

MSB:s särskilda organisation saknade till en början räddningstjänstkompetens, vilket också påtalades av flera räddningstjänster. Sådan kompetens lånades därefter in. MSB:s särskilda organisation kom efter en tid att effektivt förmedla såväl utländska som nationella resurser och bidrog starkt till att de resurser som fanns kom att utnyttjas på de platser där de bäst behövdes.

Som framgår av föregående kapitel hade MSB den 25 juli inrättat en taktisk reserv. Detta med anledning av att prognoserna visade på att brandriskvärdena i södra och mellersta Sverige skulle nå extrema värden. Risker bedömdes som stor för att nya bränder skulle starta i dessa områden samtidigt som det rådde ett fortsatt ansträngt läge vid de tre större brandhårdarna i norr (Nötberget, Ängra och Enskog). Myndigheten omgrupperade i och med detta vissa resurser för att säkerställa att det fanns brandbekämpningsflyg, helikoptrar och skogs-

brandsdepåer tillgängliga i de områden i Sverige där brandrisken förväntades bli som störst. Detta arbete gjordes tillsammans med bl.a. de experter från räddningstjänsterna som MSB tagit in i sin särskilda organisation. Utifrån brandriskprognoserna förutspåddes var i Sverige som det var störst risk för att uppkomna bränder skulle få snabb och omfattande spridning såvida inte branden kunde slås ner i ett tidigt skede. Detta arbete var mycket framgångsrikt och förhindrade på ett effektivt sätt att bränderna som uppkom hann sprida sig och bli okontrollerbara.

Försvarmaktens resurser

När det gäller räddningstjänsternas användande av Försvarmaktens resurser kan konstateras att kunskap saknades i flera räddningstjänster om hur en begäran om hjälp ska framställas till Försvarmakten. Vidare saknade flera räddningstjänster kunskap om Försvarmaktens resurser. Räddningstjänsterna behöver mer kunskap om Försvarmaktens resurser och bättre stöd från Försvarmakten när hemstäl-lan om stöd görs.

Vid olika tillfällen under sommaren löste Försvarmakten efter begäran från räddningstjänsterna uppgifter som också hade kunnat lösas av andra myndigheter, kommuner, organisationer eller företag. Som ett exempel kan nämnas att Försvarmakten levererade flygbränsle, vilket i efterhand kan konstateras att detta kunde ha lösts genom någon annan leverantörs försorg.

Skogsnäringens resurser

Flera företrädare för skogsbranschen har framfört att deras resurser, trots att de erbjöds till räddningstjänsterna, togs i anspråk allt för sent eller inte alls. Räddningstjänsternas kunskaper om vilka resurser som finns och var dessa finns kan förbättras.

Sammanfattning

Utredningens bedömning är att de resurser som ställts till räddningstjänsternas förfogande använts på ett förhållandevis effektivt sätt. Det kan emellertid konstateras att räddningstjänsterna i vissa fall vände sig till Försvarsmakten med begäran om hjälp, trots att hjälp i flera fall borde ha kunnat komma från annat håll. Räddningstjänsterna behöver bli bättre på att ta emot och använda förstärkningsresurser oavsett om det är räddningsenheter, frivilliga, Försvarsmaktens och skogsbranschens resurser.

18.2 Hur fungerade samhällets samordning med intresseorganisationers, frivilligorganisationers och enskilda frivilligas insatser?

MSB gav under sommaren Svenska Röda Korset i uppdrag att samordna de frivilliga insatserna. Svenska Röda Korsets samordning skedde dels via intresseanmälningar på organisationens hemsida, dels ute i fält på platser där sådan samordning inte redan fanns genom andra frivilligorganisationer eller Frivilliga Resursgrupper (FRG).

Främst räddningstjänsterna fick stöd av spontanfrivilliga och frivilligorganisationerna men även andra aktörer fick stöd från frivilligorganisationerna. Här kan nämnas att SOS Alarm fick stöd av Frivilliga Resursgruppen för att förstärka bemanningen av krisinformationsnumret 113 13.

Att ett stort antal frivilliga kommer för att hjälpa till vid kriser som drabbar ett samhälle är enligt Svenska Röda Korset en trend i tiden. Emellertid blev bara ett litet antal av alla de som kom till Svenska Röda Korset och anmälde sig som spontanfrivilliga ianspråkstagna.

Inledningsvis upplevde flera räddningstjänster och kommuner att de hade svårt att använda de frivilliga resurserna. Det saknades gemensamma arbetssätt och strukturer för detta arbete. Det tenderade när det gällde spontanfrivilliga någon gång att bli mer folksamling än kraftsamling. Kommunerna och räddningstjänsterna fick emellertid efter en tid ofta hjälp att organisera de frivilliga antingen genom Frivilliga resursgrupper i olika kommuner, eller genom att Svenska Röda Korset organiserade dessa.

De många frivilliga som på olika sätt hjälpte till i insatserna med att släcka sommarens skogsbränder bidrog många gånger med ett ovärderligt stöd till insatserna.

Sommarens insatser mot bränderna visar att med aktörer som sedan tidigare hade träffat överenskommelser med de frivilliga försvarsorganisationerna fungerade samverkan enklare och effektivare än för aktörer som inte knutit organisationerna till sig.

Vår uppfattning är att räddningstjänster och kommunerna bör bli bättre på att ta tillvara både organiserade frivilliga och spontanfrivilliga. Räddningstjänsterna behöver bli bättre på att specificera vad de behöver hjälp med. Räddningstjänsterna bör i sina planeringar ta med organisationen av de frivilliga som kan väntas komma för att bidra med sitt stöd vid olika typer av kriser. Gemensamma arbetssätt och strukturer för detta bör upprättas.

Som Svenska Lottakåren påtalar är det önskvärt och effektivt att de frivilliga som man tar emot hjälp från i så stor utsträckning får arbetsuppgifter som motsvarar den kompetens som den personen har att bidra med.

19 Bedömning av kommunikation och information till allmänheten

I utredningens uppdrag ingår också att belysa om den information som lämnats till allmänheten, inklusive viktigt meddelande till allmänheten (VMA), och media under insatsen varit ändamålsenlig, särskilt med avseende på enhetlighet, relevans och tillgänglighet. Utredningens sammanfattande bedömning är att den information som lämnats uppfyller kraven men att hanteringen av VMA-meddelanden behöver bli tydligare.

19.1 Information som lämnades till allmänheten och media

Vid en situation som sommarens skogsbränder blir det massmediala trycket stort. SOS Alarms Krisberedskapsavdelning bidrog här med nationella lägesbilder, som lättade trycket på andra aktörer. Numret 113 13, som allmänheten kan ringa för att få information om allvarliga olyckor som en stor trafikolycka eller brand m.m., kom i aktivt bruk efter ett antal dagar. MSB hade under den senare delen av sommaren dagliga presskonferenser där myndigheten informerade om det nationella läget.

MSB:s Krisinformation.se hade med start den 25 maj en särskild händelsesida för samlad information från aktörerna. Sidan behandlade initialt torkan och brandrisken och utvecklades sedan till en samlingsida om bränderna. Under dessa veckor hade denna sida 200 000 besök. Den engelska versionen av sidan hade 115 000 besök.

Allmänheten i de drabbade områdena hade ett stort behov av fortlöpande och verifierad information från de ansvariga myndigheterna. Inför evakueringar kunde informationsbehovet bli akut. Polismyndigheten arbetade på plats med att informera de boende i

området om bl.a. planer för evakuering. Polismyndigheten hade på flera platser en sambandsperson i räddningsledningens stab. Denna hade uppdraget att förmedla och ta emot den information som behövdes för att kunna fullgöra polisens uppdrag. Polismyndighetens representanter deltog också i regelbundna möten med de boende som var direkt påverkade av bränderna.

I länsstyrelsernas uppgifter ingår att verka för att informationen till allmänheten och företrädare för massmedia under en kris samordnas (6 § krisberedskapsförordningen). I de tre mest drabbade länen har länsstyrelserna haft ofta återkommande regionala samverkansmöten. Länsstyrelserna har också kontinuerligt sett till att den information om bränderna som var relevant för de boende i länen fanns tillgänglig på länsstyrelsernas webbplatser.

I något fall har en länsstyrelse påpekat att det fanns en brist på information från räddningsledaren när det gällde brandskadeplatsen.

I MSB:s uppgifter ingår att samordna kommunikationen till allmänhet och media. Inom ramen för sin omvärldsbevakning följde MSB kommunikationen kring bränderna, inklusive länsstyrelsernas och kommunernas information kring eldningsförbuden. Kontinuerliga avstämningar gjordes med kommunikatörer hos bl.a. Svenska Röda Korset, 1177 och Skogsstyrelsen. Det fanns även utrymme att lyfta kommunikationsaspekterna i de samverkanskonferenser med fokus på brandläget som MSB genomförde på nationell nivå.

I en större undersökning gjord av Novus om mediernas rapportering om sommarens bränder konstateras att boende i de drabbade områdena ansåg att Sveriges Radio P4 och SVT:s sändningar gav den bästa informationen och den information som de litade mest på. Utanför de drabbade områdena har allmänheten litat mest på SVT och TV4. När boende i de drabbade områdena svarar på frågan om hur de tycker att P4 skött bevakningen anser två av tre att den skötts mycket eller ganska bra.

Som Sveriges Radio påpekar illustrerar bevakningen av sommarens bränder vikten av de som bevakar nyheter har en mobil organisation och förmåga att sända från många platser parallellt. Detta möjliggör att den information som sänds är uppdaterad och därmed relevant.

Utredningen anser att den information som lämnats till allmänheten, media under insatsen var ändamålsenligt även med avseende på enhetlighet, relevans och tillgänglighet. Utredningens sammanfattande bedömning är att den information som lämnats uppfyller de

nämnda kraven. Som framgår ovan genomförde MSB under den senare delen av sommaren dagliga direktsända presskonferenser. Utredningen anser att det hade varit en fördel om dessa hade genomförts med samma företrädare för MSB. Detta för att skapa kontinuitet, trovärdighet och lugn.

VMA

Sveriges Radio förmedlar enligt avtal med MSB, VMA vidare till övriga medier, t.ex. TV4, SVT, kommersiella radiokanaler och krisinformation.se. Denna hantering och rutinerna för detta fungerade enligt Sveriges Radio avbrottsfritt via digitalt underlag för aktiva VMA genom Sveriges Radio Application Programming Interface samt i Rakel.

Det centrala är att de regler och rutiner som finns efterlevs. Detta är viktigt för att det ska gå så kort tid som möjligt från det att räddningsledaren bestämt att VMA ska begäras till dess att han eller hon står i kontakt med sändningsledningen så att meddelandet kan utformas. Den som begär ett VMA ansvarar för informationens innehåll och för att de uppgifter som lämnas är korrekta. Meddelandet utformas i samråd med Sveriges Radios ledning.

SOS Alarm påpekar att det förekom att VMA-meddelanden innehöll motstridiga och otydliga formuleringar. Under bränderna var innebörden i inledande meddelanden att boende skulle stanna inomhus och stänga fönster och dörrar. I ett senare skede hade situationen förvärrats och boende skulle utrymma. Oklarheter uppstod då enligt Sveriges Radio om hur det första, ursprungliga meddelandet, som alltså hade motstridig information i relation till det uppdaterade meddelandet, skulle hanteras. Även SOS Alarm påtalar att rutinerna för att hantera samtidigt aktiva VMA-meddelanden, som kan innehålla motstridig information, inte var klarlagda. Sveriges Radio framför också att vissa VMA-meddelanden låg under lång tid och frågan är om de var aktiva beslut eller om man missade att dra tillbaka meddelanden när de var inaktuella. Sammantaget kan konstateras att det finns skäl att överväga tydligare rutiner för dels hanteringen av samtidigt aktiva VMA-meddelanden, som kan innehålla motstridig information, dels när befintliga VMA-meddelanden behöver uppdateras.

Sveriges Radio framför att det är väsentligt att sändningsledningen involveras tidigare i processen med att utforma VMA-meddelanden liksom att den som begärt VMA också är tillgänglig för resonemang om gällande VMA fortfarande är relevanta eller om de bör dras tillbaka. Utredningen delar Sveriges Radios uppfattning.

De geografiskt områdesansvariga ska samordna information till media och allmänheten under en kris. För att säkra den regionala informationsförsörjningen till allmänheten från exempelvis länsstyrelsen efter utfärdat VMA kan Sveriges Radio utifrån fastlagda Nationella Riktlinjer för Rakel delta i regionala samverkansmöten i Rakel. Den regionala samverkansanalysen avgör hur det ska ske i respektive fall. Sveriges Radio konstaterar att bolaget kallades till, och närvarade vid, ett sådant möte.

Behovet av information, särskilt inför evakueringar, var stort. Antalet VMA under juli månad uppgick till 27 stycken. Sveriges Radio anser att det fanns ett behov av att ha fler samverkansmöten i Rakel för ansvariga myndigheter. Särskilt som de kommersiella telefonsystemen var utsatta för störningar och kortare bortfall.

En tidigare utredning kom fram till att systemet för VMA-meddelanden till hela befolkningen behöver analyseras ur ett helhetsperspektiv¹. Utredningen välkomnar en sådan översyn och vill betona att det behövs bättre mallar för VMA-meddelanden. Som SOS Alarm påpekar, förekom det att VMA-meddelanden innehöll motstridiga och otydliga formuleringar. Utredningen anser att hanteringen av VMA-meddelandena behöver bli tydligare. Detta problem är identifierat och ett arbete har påbörjats (MSB, SOS Alarm och Sveriges Radio) för att åtgärda problemet.

¹ En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser (SOU 2018:28).

20 Slutsatser

Enligt direktiven till vår utredning ska Räddningstjänstutredningens förslag beaktas. Räddningstjänstutredningens förslag om en effektivare kommunal räddningstjänst ger bättre möjligheter än i dag att i hela landet klara stora och komplicerade olyckor såsom skogsbränderna sommaren 2018. Räddningstjänstutredningens förslag bör i huvudsak genomföras. Flertalet kommunala räddningstjänster och många andra aktörer instämmer i den bedömningen.

Nedan redogör utredningen först för de delar av Räddningstjänstutredningens förslag som är särskilt viktiga för vår utredning och som skulle, om de genomförs, rätta till flera av de brister som denna utredning pekar på.

Utredningen lämnar även några förslag till ändringar i Räddningstjänstutredningens författningsförslag (se kapitel 21). Ändringarna syftar bl.a. till att göra det möjligt för en statlig myndighet (MSB) att överta ansvaret delvis när det gäller kommunal räddningstjänst samt till att ge en statlig myndighet (MSB) ett klart stöd i författning för att vid allvarliga olyckor inrikta och prioritera tillgängliggjorda resurser.

Därefter redogör vi för de övriga förslag som utredningen lämnar. Dessa handlar inte om författningsändringar, utan är mer att se som rekommendationer.

20.1 Utredningen ska beakta Räddningstjänstutredningens förslag

Enligt direktiven till vår utredning ska Räddningstjänstutredningens förslag beaktas. Den utredningen var enligt dess direktiv avgränsad till den kommunala räddningstjänsten. Räddningstjänstutredningen skulle därför inte behandla statlig räddningstjänst, räddningstjänst

under höjd beredskap, det civila försvaret, länsstyrelsernas geografiska områdesansvar eller andra frågor om samhällets krisberedskap. Dessa till den kommunala räddningstjänsten angränsande områden är oförändrade eller utreds och bereds i annan ordning varvid den kommunala räddningstjänsten blir en del i sammanhanget.

Skogsbranden i Västmanland år 2014 var en av utgångspunkterna för Räddningstjänstutredningen som förebådade framtida risker för liknande händelser. Av utredningens olika förslag är följande särskilt viktiga för vår utredning. Om dessa förslag genomförs skulle flera av de brister som utredningen pekar på åtgärdas.

- *Kommunernas styrdokument för räddningstjänsten – handlingsprogrammets struktur – ska likriktas för att höja kvalitén, bli mer konkreta utifrån den lokala riskbilden och möjliga att följa upp. Handlingsprogrammen ska visa räddningstjänstens förmåga att själv eller tillsammans med andra klara alla typer av olyckor som kan inträffa i kommunen.* De kommuner vars geografi har mycket skog och där skogsbrand kan utgöra en risk måste då visa hur skogsbränder ska hanteras. Om alla kommuner med stöd i sina handlingsprogram hade förberett sig för riskerna för skogsbränder med resurser, ledning, samverkan och övning skulle rimligen förutsättningarna ha varit bättre för att i alla delar av landet klara av skogsbränderna sommaren 2018.
- *Kommunerna ska ha möjlighet att träffa avtal med andra om att göra inledande åtgärder vid en räddningsinsats.* Detta förslag är ett nytt undantag från huvudregeln i LSO att personal som ingår i kommunens organisation för räddningstjänst ska vara kommunalt anställd. Förslaget ger delvis nya möjligheter att ha beredskap och att utnyttja de resurser som finns t.ex. inom skogsbruket, jordbruket och entreprenadföretagen. Sedan tidigare är det enligt LSO möjligt att anlita annan för räddningsinsatser som kräver särskild kompetens. Ett ännu bättre utnyttjande av samhällets samlade resurser hade varit till nytta på flera håll vid skogsbränderna sommaren 2018.
- *Ledningssystem och märkning av personalens kläder, fordon och utrustning likriktas genom föreskrifter.* Både vid tillförande av externa resurser från andra räddningstjänster och vid samverkan med aktörer med samtidigt uppdrag finns mycket att vinna på att de

andra aktörerna vet vad de kan förvänta sig av kommunal räddningstjänst. Trots erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland år 2014 varierar fortfarande utformningen av de kommunala räddningstjänsternas ledningssystem, dvs. de utgångspunkter och den ordning som i vid bemärkelse gäller för att åstadkomma ledning. Till exempel varierar det vilka befattningar som finns i olika organisationer. Även organisationernas benämningar på samma befattningar varierar. Vidare ser märkning av personalens kläder och utrustning fortfarande olika ut. Vissa missförstånd och tids tapp hade kanske kunnat undvikas sommaren 2018 med den föreslagna regleringen.

- *Kommunerna ska ha en funktion som kontinuerligt utövar övergripande ledning av räddningstjänstverksamheten.* I praktiken måste detta krav uppfyllas genom någon form av samverkan. Alla räddningstjänster måste tillhöra en ledningscentral som är bemannad dygnet runt och ingå i större strukturerad systemledning. Om detta förslag hade varit genomfört sommaren 2018 skulle förutsättningarna ha varit betydligt bättre att i hela landet kunna hantera de stora skogsbränderna. Det hade då funnits ledningssystem och organisation redo som kunde byggas på vid behov. Där detta saknades förlorades mycket tid och effektivitet genom att nya ledningsorganisationer måste tillskapas.
- *Förslagen om förändrad reglering av ledningen i räddningstjänsten, behörighetskrav för räddningschefen, bättre ledningsutbildning och förbättrad personalförsörjning av deltidsbrandmän* är åtgärder som på något längre sikt kan ge bättre möjligheter att klara stora och komplicerade händelser såsom stora skogsbränder.

De refererade förslagen är kärnan i Räddningstjänstutredningen när det gäller att åstadkomma en effektivare kommunal räddningstjänst och som har bäring på vår utredning om skogsbränder.

Statens tillsyn och stöd i den kommunala räddningstjänsten är väsentlig för en säker och likvärdig kommunal räddningstjänst i hela riket. En effektiv statlig tillsyn kan ha betydelse även för kommunernas förutsättningar att klara stora skogsbränder. Som exempel kan nämnas att i tillsynen påtala brister i handlingsprogrammen vad avser skogsbränder.

- *Räddningstjänstutredningens förslag att staten får möjlighet att förelägga kommunerna att åtgärda brister och att förelägganden, om det föreligger särskilda skäl, kan utfärdas vid vite stärker den statliga tillsynen.*

Räddningstjänstutredningen övervägde tre alternativ för statens tillsyn av den kommunala räddningstjänsten och redovisade för- och nackdelar för alla alternativen. Fortsatt ansvar för 21 länsstyrelser men med väsentligt förstärkta resurser och tydligare styrning. 6 länsstyrelser som tar över ansvaret i linje med Indelningskommitténs och Försvarsberedningens förslag. Tillsyn och stöd samlas hos MSB. Räddningstjänstutredningen valde att föreslå alternativet MSB.

För vår utredning är det viktiga att statens tillsyn blir betydligt mer effektiv än i dag. Det kan förebygga brister i beredskapen för stora skogsbränder.

- *Räddningstjänstutredningen föreslår att MSB på nationell nivå ska främja att LSO följs och att samordna kommunernas verksamhet när det gäller räddningstjänst.* Vid skogsbränderna sommaren 2018 agerade MSB i den andan. Detta visade sig generellt sett vara till stor nytta. MSB tog en aktivare roll än tidigare. Arbetet med att släcka sommarens skogsbränder visade också att det är avgörande för arbetets framgång att man samarbetar på alla tre nivåer; lokalt, regionalt och nationellt.
- *Räddningstjänstutredningen föreslår att MSB får överta berörda kommuners räddningstjänstverksamhet vid mycket omfattande räddningsinsatser eller om det annars finns synnerliga skäl.* Utredningen noterar Indelningskommitténs förslag om sex statliga regioner och Försvarsberedningens förslag om en högre regional nivå som nu är under beredning. Beroende på utvecklingen kan ett fördelande av uppgifterna på ett fåtal länsstyrelser framöver framstå som ett bättre alternativ.

Med Räddningstjänstutredningens förslag om obligatorisk anslutning till systemledning och ledningscentraler ska statligt övertagande inte behöva bli aktuellt. På de ställen i landet där denna ordning redan finns skulle statligt övertagande knappast ens komma upp till diskussion. Trots detta bör staten ändå ha en yttersta möjlighet till övertagande.

- *Räddningstjänstutredningen föreslår att MSB:s uppdrag att tillhandahålla nationella stödresurser förtydligas.* MSB agerade vid skogsbränderna sommaren 2018 på så sätt att myndigheten bestämde över och prioriterade de nationella stödresurserna, trots att lagstodet för tillvägagångssättet är tveksamt. MSB:s agerande var värdefullt och ett förtydligande behövs i LSO.

20.2 Ändringar i Räddningstjänstutredningens författningsförslag

Utredningen lämnar följande förslag till författningsändringar (se kapitel 21).

Utredningen föreslår att MSB, som enligt Räddningstjänstutredningens förslag ska kunna ta över hela ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner, även ska kunna överta ansvaret när det gäller en särskild räddningsinsats (delvis övertagande).

Utredningen föreslår att MSB ska ges befogenhet att vid allvarliga olyckor begära att en statlig myndighet eller kommun ska ställa personal eller egendom till förfogande, om kommunen eller den statliga myndigheten har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet. MSB bör därtill ges uttrycklig befogenhet att inrikta och prioritera nationella (statliga såväl som kommunala) och internationella resurser.

Utredningen anser också att det av författning ska framgå att kommunernas självrisk kan sänkas till ett lägre belopp om särskilda skäl föreligger.

Syftet med nämnda författningsändringarna är att MSB:s verksamhet och därmed även hanteringen av allvarliga olyckor ska bli mer effektiv samt att underlätta för att räddningstjänsten ska sätta in effektiva insatser i ett tidigt skede.

20.3 Utredningens övriga förslag

Med motiv i framför allt kapitlen 17–19 lämnar utredningen följande förslag. Dessa är att betrakta som rekommendationer och kan beaktas av räddningstjänsterna och andra aktörer samt uppmärksammas i statens tillsyn.

- Den information om risk för skogsbränder som finns att tillgå är väl utvecklad. De kommunala räddningstjänsterna ska ha en systematisk bevakning av skogsbrandsriskerna och beredskap för hur riskerna ska mötas. MSB kan uppmärksamma detta i de av Räddningstjänstutredningen föreslagna föreskrifterna för hur de kommunala handlingsprogrammen ska struktureras. Det är rimligt att den kompetensen och den funktionen finns i de framtida utbyggda systemledningarna.
- Utbildning och övning i skogsbrandsläckning måste ges större utrymme både hos räddningstjänsterna och i MSB:s utbildningar.
- MSB ska i samverkan med räddningstjänsterna se till att det finns avtal för att säkra tillgängligheten av flygande släckningsresurser med erforderlig kapacitet vid skogsbränder. MSB har regeringens uppdrag att bl.a. analysera och redovisa behoven av kapacitet avseende brandbekämpning från luften (Ju2018/03972/SSK).
- Detaljerad geografisk information finns hos flera myndigheter och hos skogsnäringen. Räddningstjänsterna ska försäkra sig om hur de snabbt kan få tillgång till den geografiska informationen.
- 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 MSB föreslår i sin delredovisning av regeringsuppdraget (Ju2018/03972/SSK), vara att se över om en reducerad självrisk bör tillämpas t.ex. under vissa särskilda väderförhållanden.
- MSB har regeringens uppdrag att analysera och redovisa behoven av förstärkt kapacitet avseende material, personalförsörjning och brandbekämpning från luften (Ju2018/03972/SSK). MSB redovisade uppdraget när det gäller materiel i den 14 september 2018. Övriga delar av uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2019. Utredningen vill betona att resursförstärkningar behövs så långt det är möjligt redan till nästa sommar, vilket även MSB föreslår. En del i detta är hur bränsleförsörjningen till fordon och flyg ska organiseras.

- MSB ska nationellt se över och tillgodose tillgången på personal för förstärkningsresursen med räddningsledarbehörighet och annan ledningspersonal som är utbildade och övade i skogsbrandsbekämpning samt koordinera dessa vid omfattande skogsbränder.
- Rutiner för räddningstjänsternas administrativa efterarbete till följd av skogsbränder behöver vara på plats. Det gäller t.ex. dokumentation av beslut, förlopp, tider, foton och filmer.
- Personalen blir naturligt nog hårt ansträngd vid stora insatser. Planeringen när det gäller avlösning, arbetstider, körtider m.m. behöver utvecklas. Räddningstjänsternas arbetstidsavtal måste ses över utifrån behovet vid stora och långvariga räddningsinsatser. Arbetsmarknadens parter arbetar för närvarande med att ta fram ett avtal för stora händelser.
- Länsstyrelsen i Jämtland har fått regeringens uppdrag att samordna eftersläkningsarbetet och utforma en modell för hur det kan organiseras (N2018/04261/SK). Utredningen delar uppfattningen att detta måste klaras ut.
- MSB gör en egen utvärdering av myndighetens insatser under sommarens skogsbränder. Utredningen räknar med att detta bl.a. leder till:
 - att MSB får förmågan att ännu snabbare skala upp en särskild organisation till rätt antal medarbetare och med rätt kompetens, bl.a. räddningstjänstkompetens,
 - att MSB måste också ha förmågan att tidigt kunna analysera och bedöma behov av stöd och uppskalning och
 - att MSB ska säkerställa att aktörer som ingår i en räddningsinsats alltid ska kunna komma i kontakt med en av myndighetens beslutsfattare.
- Länsstyrelserna i de tre mest drabbade länen gör egna utvärderingar av respektive länsstyrelses insatser under skogsbränderna sommaren 2018. Utredningen utgår från att detta resulterar i ett förbättrat lednings- och stabsarbete. Utredningen förutsätter att länsstyrelserna har en mer effektiv organisation inför kommande somrar.

- I Jämtland samverkade räddningstjänsten, länsstyrelsen, polisen, m.fl. i en gemensam permanent lednings- och stabsplats – Trygghetens Hus. Detta bör kunna tillämpas på fler håll.
- Räddningstjänsternas kunskap om hur en begäran om biträde vid räddningstjänst ska framställas till Försvarmakten behöver förbättras. MSB ska se till att information om befintliga strukturer kommer till Räddningstjänsternas kännedom.
- Förmågan att samverka med frivilliga och spontanfrivilliga bör stärkas. MSB på nationell nivå och länsstyrelserna på regional nivå ska tillsammans med frivilligorganisationerna ge vägledning.
- Tågoperatörer och spårägare ska åläggas större ansvar för att säkerställa att bromsfel och andra orsaker till gnistbildning inte uppstår. Trafikverket har haft ett uppdrag från regeringen.
- Det finns skäl att överväga tydligare rutiner för dels hanteringen av samtidigt aktiva VMA-meddelanden, som kan innehålla motstridig information, dels när befintliga VMA-meddelanden behöver uppdateras. Detta är MSB:s uppgift tillsammans med Sveriges Radio och SOS Alarm.
- Förmågan till övervakning från luften måste finnas över allt i landet där detta är relevant och vara väl organiserad i syfte att tidigt upptäcka uppkomna skogsbränder innan de vuxit sig stora. Länsstyrelserna organiserar detta.
- När det gäller evakueringar av människor är det viktigt de vägledningar som finns ses över och att kunskapen om dessa sprids nationellt av MSB.
- Vägledning för evakuering av djur bör upprättas. Denna uppgift bör ankomma på länsstyrelserna i samarbete med de som inom länet har djurbesättningar och deras organisationer.
- MSB ska arbeta fram riktlinjer för en nationell och enhetlig kommunikation av fara för bränder med gemensamma riktlinjer för eldningsförbud.
- Det finns skäl för MSB att planera och öva inför stora händelser som skogsbränder i framtiden. Detta för att myndigheten vid liknande situationer framöver ska ha förmåga att snabbt skala upp

en upp en särskild organisation som så snart som möjligt har en optimal funktion och rätt kompetens.

- MSB behöver utveckla världlandstödet utifrån sommarens erfarenheter av att ta emot såväl flygande resurser som markbundna resurser i stor omfattning och under så lång tid. Även räddningstjänsternas kunskap om världlandsstöd behöver utvecklas.
- MSB bör säkerställa att procedurer för tillståndshantering av utländska resurser är kända och implementerade.
- Gemensam organisationsstruktur hos staber och enhetligt ledningssystem bör införas hos såväl kommunal räddningstjänst som hos andra aktörer.
- MSB behöver utveckla förmågan och kunskapen i att hantera stödresurser från ERCC så att dessa används på ett optimalt sätt ur såväl nationellt som internationellt perspektiv.
- Räddningstjänsternas kunskap om vad de utländska resurserna kan bidra med och hur de arbetar måste förbättras. Varje land beskriver själv sina resurser. MSB bör bidra till att öka kunskapen om hur de utländska resurserna kan nyttjas på ett optimalt sätt.

21 Förslag till ändringar i Räddningstjänstutredningens författningsförslag

Utredningens författningsförslag gäller delvis övertagande av ansvar för kommunal räddningstjänst, stärkt roll för MSB samt ett förslag om att det i förordning ska framgå att kommunernas självrisk kan sänkas om särskilda omständigheter föreligger.

Det kan här nämnas att utredningen även övervägt ett förslag till ändring av bestämmelserna om enskildas skyldigheter. Förslaget innebär att verksamhetsutövare som äger tätortsnära skog bl.a. ska vidta åtgärder som behövs för att förebygga brand eller hindra skador till följd av brand (2 kap. 2 § LSO). Vi går emellertid inte vidare med detta förslag då det bl.a. är svårt att överblicka vad en sådan ändring skulle få för konsekvenser.

21.1 Statligt övertagande av kommunal räddningstjänst – förslag om möjlighet till delvis övertagande

Bedömning: Utredningen instämmer i Räddningstjänstutredningens bedömning att staten även i fortsättningen bör ha möjlighet att överta ansvaret för kommunal räddningstjänst om räddningsinsatsen är omfattande eller det annars finns synnerliga skäl och att det i förordning bör anges att det är MSB som får ta över ansvaret. Utredningen anser emellertid att ett övertagande ska få begränsas till att omfatta en viss räddningsinsats (delvis övertagande).

Förslag: Det bör i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor anges att den statliga myndighet som regeringen bestämmer får ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner som berörs av en räddningsinsats, om räddningsinsatsen är särskilt omfattande eller det annars finns synnerliga skäl. Ett övertagande får begränsas till att omfatta en viss räddningsinsats (delvis övertagande). Det bör i förordning anges att det är MSB som får ta över ansvaret.

Om ansvaret övertas delvis ska den statliga myndigheten utse en räddningsledare för insatsen. Vid helt övertagande av räddningstjänsten ska den statliga myndigheten utse en räddningsansvarig.

Gällande rätt

Vid omfattande räddningsinsatser får regeringen föreskriva eller i ett särskilt fall besluta att en länsstyrelse eller annan statlig myndighet får ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner. Om en sådan myndighet har tagit över ansvaret utses räddningsledaren av denna myndighet (4 kap. 10 § LSO). Regeringen har föreskrivit att länsstyrelserna får ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av insatserna (4 kap. 33 § FSO).

MSB har i sina allmänna råd om ledning av insatser i kommunal räddningstjänst lämnat vägledning om vilka förhållanden som bör föreligga för att länsstyrelserna ska ta över ansvaret. Det kan vara i situationer där det ställs stora krav på ledning, uthållighet eller överblick över och tillgång till resurser och att de berörda kommunerna inte klarar av detta. Ett övertagande kan också bli aktuellt om det finns stora svårigheter med samverkan och samordning eller om kommunen begär att länsstyrelsen tar över ansvaret¹.

Ett övertagande innebär att en överflyttning av ansvaret görs endast för en del av samhällets hantering av omfattande och komplexa händelser. Vid omfattande samhällsstörningar kan räddningsinsatsen enligt LSO vara endast en del av hanteringen, även om det kan vara en avgörande del. Ett övertagande gäller alltså endast en del av kommunens ansvar vilket kan innebära svårigheter. Samtidigt bör inte

¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps allmänna råd om ledning av insatser i kommunal räddningstjänst (MSBFS 2012:5).

svårigheterna med denna aspekt överdrivas. Vid en stor händelse är även andra aktörer inblandande och samverkan ska även ske med dem.

Räddningstjänstutredningen föreslår att MSB i stället för länsstyrelserna ska ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst

Räddningstjänstutredningens förslag innebär att staten även i fortsättningen ska ha möjlighet att överta ansvaret för kommunal räddningstjänst. Vi instämmer i den bedömning som Räddningstjänstutredningen har gjort. Ett övertagande ska endast få ske i undantagsfall. Det bör därför av lagtexten framgå att ett övertagande endast får ske vid en särskilt omfattande räddningsinsats eller det annars finns synnerliga skäl.

Räddningstjänstutredningen föreslår att det i förordning ska anges att MSB får ta över ansvaret². Utredningen instämmer i Räddningstjänstutredningens förslag även i denna del.

Vi har emellertid en annan uppfattning än Räddningstjänstutredningen när det gäller vad som ska bli föremål för övertagande (se nedan), men instämmer i övrigt i vad nämnda utredning anför när det gäller utformningen av föreskrifterna.

Vad bör bli föremål för övertagande?

Frågan är vad som kan bli föremål för övertagande. Det som framstår som rimligast är att antingen räddningsinsatsen eller ansvaret för hela räddningstjänstverksamheten övertas.

Räddningstjänstutredningen anser att ansvaret bör tas över för hela räddningstjänstverksamheten. Vi anser emellertid att lagen också bör ge den statliga myndigheten möjlighet att även delvis överta ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner som berörs av räddningsinsatsen. Med delvis övertagande menar vi att ansvaret för räddningstjänsten tas över när det gäller en eller flera särskilt angivna räddningsinsatser.

Vid de två tillfällena (Västmanlands län 2014 och Gävleborgs län 2018) när länsstyrelserna tagit över ansvaret för kommunal räddningstjänst sedan LSO trädde i kraft den 1 januari 2004 har ansvar

² SOU 2018:54 s. 277 f.

delegerats åter till kommunerna på olika sätt. Vid branden i Västmanland 2014 delegerades ansvaret för övrig räddningstjänst än just den insatsen som föranlett övertagandet åter till kommunerna. Vid branden i Gävleborg delegerades ansvaret för beredskapshållning dvs. att det fanns resurser för andra händelser åter till kommunen. Ansvaret för räddningstjänsten i detta fall låg kvar på länsstyrelsen. Det har således inte bedömts som lämpligt eller praktiskt att den statliga myndigheten ska ta över ansvaret för hela den kommunala räddningstjänsten inklusive beredskapshållning.

Det har ifrågasatts om en sådan delegering åter till räddningstjänsten är förenlig med bestämmelserna i LSO, men i den situation som uppstått har aktörerna inte sett någon annan möjlighet att praktiskt lösa situationen. Utredningens uppfattning är här att bestämmelserna i LSO inte kan utgöra grund för en sådan delegering. Av förarbetena till LSO framgår klart att ett övertagande enligt nu gällande bestämmelser medför ett ansvar för all räddningstjänst i den eller de berörda kommunerna, inte bara den eller de insatser som föranlett att ansvaret övertagits³. Utredningens uppfattning är här att LSO bör ge den statliga myndigheten möjlighet att delvis överta ansvaret för kommunal räddningstjänst.

En av grundstenarna i LSO är att myndigheterna som är ansvariga för att bedriva räddningstjänst ska samordna sitt arbete, både i planeringen och i det operativa arbetet (1 kap. 6 § LSO). Samordning är en förutsättning för att verksamheten kan bedrivas effektivt.

Vi instämmer i Räddningstjänstutredningens resonemang att det kan medföra svårigheter att definiera gränsen för ett övertagande. Bedömningen av vad som är en eller flera räddningsinsatser kan variera. Andra frågor som kan uppkomma är också vem som ansvarar för räddningsinsats om det sker ytterligare orelaterade olyckor i närheten av den skadeplats där staten övertagit ansvaret för en räddningsinsats. Vi anser att dessa frågor ska lösas genom samordning mellan den räddningsledare som den statliga myndigheten har utsett för den insatsen som övertagits och den kommunala räddningstjänsten. I praktiken är det så som situationen lösts vid de ovan nämnda tillfällena när länsstyrelserna tagit över ansvaret för kommunal räddningstjänst.

³ Prop. 2002/03:119 s. 118.

Vem disponerar de kommunala resurserna?

Med ett övertagande av kommunens räddningstjänstverksamhet följer att den statliga myndigheten får disponera de samlade räddningsresurserna. Räddningstjänstutredningen motiverar detta med att den statliga myndighet som övertar ansvaret bör kunna disponera de samlade kommunala resurserna. Olika räddningsinsatsers behov av resurser och behovet av att upprätthålla beredskap för nya händelser kan då prioriteras mot varandra inom ett system för ledning.

Resurser i kommunal och statlig räddningstjänst ska utnyttjas gemensamt⁴. Utredningen anser att effektivitet i räddningstjänstens arbete kan uppnås även om den myndighet som övertar ansvaret för en del av räddningstjänsten inte disponerar de samlade kommunala räddningsresurserna. Den övertagna räddningsinsatsen behöver resurser. Även andra pågående räddningsinsatser drar resurser. Vidare måste en beredskap hållas för nya olyckor. Detta arbete ska, i händelse av att ansvaret övertas delvis av en statlig myndighet, samordnas. I praktiken är det så situationen hittills har lösts i de få fall när ansvaret för räddningstjänsten tagits över av en statlig myndighet. Kommunala räddningstjänster och myndigheter ska samordna sina insatser. Erfarenheterna från sommarens skogsbränder visar att denna samordning fungerar väl.

Den räddningsledare som leder den insats för vilken en statlig myndighet har övertagit ansvaret ska i samverkan med den räddningschef som ansvarar för kommunens övriga räddningstjänst lösa de frågor om fördelning av resurser som uppstår under arbetets gång.

⁴ Prop. 2002/03:119 s. 103.

21.2 Stärkt roll för MSB när det gäller att vid allvarliga olyckor begära stöd samt att inrikta och prioritera tillgängliga resurser vid olyckor

Förslag: Den statliga myndighet som regeringen bestämmer får vid allvarliga olyckor begära att en statlig myndighet eller kommun ska ställa personal eller egendom till förfogande. En statlig myndighet eller kommun är skyldig att ställa resurser till förfogande om de har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet. Det bör anges i förordning att MSB är den statliga myndighet som får begära stöd enligt ovan.

När stöd- och förstärkningsresurser behövs i flera kommuner vid allvarliga olyckor får den statliga myndighet som regeringen bestämmer besluta om hur användningen av tillgängliga resurser ska inriktas och prioriteras. Kommunerna ska samarbeta med den statliga myndigheten och meddela vilka resurser som finns tillgängliga till stöd för de drabbade kommunerna. I förordning bör anges att MSB är den statliga myndighet som ska fatta beslut om inriktning och prioritering av tillgängliga resurser.

Av MSB:s instruktion bör framgå att myndigheten ska samordna kommunernas verksamheter när det gäller området skydd mot olyckor, stödja kommunerna med råd och information, samt utföra tillsyn. Vidare bör framgå att myndigheten ska ha förmåga att vid allvarliga olyckor och kriser inrikta och prioritera resurser.

Bakgrund och gällande rätt

Enligt nu gällande rätt är en statlig myndighet eller en kommun skyldig att med personal eller egendom delta i en räddningsinsats på begäran av räddningsledaren. En sådan skyldighet föreligger dock endast om myndigheten eller kommunen har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess verksamhet (6 kap. 7 § LSO).

Erfarenheterna från arbetet med att släcka sommarens skogsbränder visar att en klar framgångsfaktor var att MSB, efter ett visst inledningsskede, tog på sig rollen att inrikta och prioritera de resurser, såväl nationella som internationella, som fanns tillgängliga. Detta var möjligt och blev effektivt då MSB:s särskilda organisation med tiden

skaffade sig tillräcklig räddningstjänstkompetens samt fick en överblick över brandsituationen nationellt och över vilka resurser som fanns att tillgå. MSB:s arbete möjliggjorde att de resurser som fanns tillgängliga kunde utnyttjas på ett effektivare sätt.

Visst stöd för MSB:s agerande finns i MSB:s instruktion. Av denna framgår att myndigheten ska arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera bl.a. olyckor och kriser (1 § förordning [2008:1002] med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap). Av instruktionen framgår också att myndigheten ska ha förmåga att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser samt stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder vid en kris eller höjd beredskap. Myndigheten ska också se till att berörda aktörer under en kris får tillfälle att bl.a. samordna åtgärder och effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser (7 §).

Anledningen till att MSB:s arbete med att inrikta och prioritera resurser fungerade var att uppgiften genomfördes i samförstånd och i nära samarbete med berörda kommunala räddningstjänster och att inte heller någon annan kommunal räddningstjänst satte sig emot detta.

Räddningstjänstutredningens förslag

Räddningstjänstutredningen föreslår att MSB nationellt ska samordna kommunernas verksamhet enligt LSO och stödja dem med råd och information (5 kap. 1 a § andra stycket förslag till lag om ändring i LSO). MSB ska därmed utföra uppgifter som riktar sig mer direkt mot kommunerna. Dels samordna kommunerna, dels stödja dem med råd och information. Vad gäller samordningen så kan den på de områden där MSB har föreskriftsrätt bli tvingande för kommunerna. På andra områden har MSB att på andra sätt verka för frivillig samordning där det bedöms lämpligt⁵.

I samordningen menar Räddningstjänstutredningen ingår att MSB ska kunna samordna räddningstjänsten nationellt för att större räddningsinsatser ska kunna genomföras på ett effektivt sätt⁶.

⁵ SOU 2018:54 s. 335.

⁶ SOU 2018:54 s. 268.

Räddningstjänstutredningen föreslår också att MSB:s uppdrag ska förtydligas genom att det ska framgå att myndigheten utifrån nationell riskbild ska upprätthålla beredskap för att bistå med stödresurser i samband med omfattande eller komplexa olyckor och kriser. Räddningstjänstutredningen anför att detta förtydligande ska göra det möjligt för MSB att agera proaktivt med förstärkningsresurserna och ta ansvar för att beredskapen upprätthålls. Eftersom MSB får en uttrycklig uppgift att upprätthålla beredskap med hänsyn till nationell riskbild kan också myndigheten prioritera förstärkningsresurserna⁷.

Utredningens förslag

Utredningen anser att en statlig myndighet, i detta fall MSB, vid allvarliga olyckor ska kunna begära att en annan statlig myndighet eller kommun med personal och egendom ska delta i en räddningsinsats. En sådan skyldighet ska vara begränsad på samma sätt när det gäller en statlig myndighets begäran, som bestämmelsen är begränsad i dag när det gäller en begäran från räddningsledaren. Skyldigheten att delta med personal eller egendom i en räddningsinsats ska bara föreligga om myndigheten eller kommunen har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess verksamhet. I förordning bör anges att MSB är den statliga myndighet som får begära stöd enligt ovan.

Vi anser att MSB:s möjlighet att samordna resurser vid allvarliga olyckor bör förtydligas jämfört med vad Räddningstjänstutredningen föreslår. Vi föreslår därför att det av LSO 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 FSO bör anges att MSB är den statliga myndighet som får bestämma om hur tillgängliggjorda resurser ska inriktas och prioriteras.

Förslaget innebär att den statliga myndighet som regeringen bestämmer vid allvarliga olyckor självständigt får bestämma om hur

⁷ SOU 2018:54 s. 289 f.

tillgängliggjorda räddningsresurser ska inriktas och prioriteras i förhållande till berörda räddningschefers ansvar för räddningstjänstverksamheten.

Syftet med utredningens förslag i denna del är att ge MSB stöd i författning för att fatta beslut om inriktning och prioritering av tillgängliggjorda nationella och internationella räddningsresurser vid framtida omfattande olyckor. MSB ska utföra detta arbete i nära samverkan med de kommunala räddningstjänsterna. Detta ska även förtydligas i myndighetens instruktion. Av instruktionen bör även framgå att MSB, i enlighet med Räddningstjänstutredningens förslag, ska samordna kommunernas verksamheter när det gäller området skydd mot olyckor, stödja kommunerna med råd och information samt utföra tillsyn⁸.

21.3 Kommunernas självrisk

Förslag: Om särskilda skäl föreligger kan det bestämmas att kommunernas självrisk ska sänkas till ett lägre belopp.

Gällande rätt

Om en räddningsinsats i kommunal räddningstjänst har medfört betydande kostnader, har kommunen rätt till ersättning av staten för den del av kostnaderna som överstiger en självrisk. En förutsättning för rätt till ersättning är att kostnaderna är direkt hänförliga till räddningsinsatsen. Självriskan beräknas enligt grunder som regeringen bestämmer (7 kap. 3 § LSO).

Självriskan utgörs av ett belopp som motsvarar 0,02 procent av det sammanlagda skatteunderlag som står till kommunens förfogande året före det år då kostnaderna uppkommit (7 kap. 2 § FSO). Frågor om ersättning prövas av MSB (7 kap. 3 § FSO).

⁸ Se 5 kap. 1 a § Räddningstjänstutredningens förslag till ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Utredningens förslag

Utredningens utvärdering av sommarens bränder visar att osäkerhet om finansiering kan påverka vilka släckningsåtgärder som vidtas. Höga kostnader för luftburna släckresurser vid skogsbränder kan få kommuner att tveka inför att sätta in denna typ av resurser i ett tidigt skede. Detta kan få omfattande negativa konsekvenser för brandens spridning.

Utredningen anser att de finansiella förutsättningarna för kommunerna att agera kraftfullt i situationer när t.ex. en hög brandrisk råder behöver förbättras. Utredningen har övervägt om MSB bör kunna besluta om att en lägre självrisk ska gälla när särskilda omständigheter råder, t.ex. ett extremt högt brandriskvärde. Utredningens bedömning är emellertid att det bör ankomma på regeringen att fatta sådana beslut. Utredningen förslår att det av bestämmelsen i 7 kap. 2 § FSO bör framgå att denna möjlighet finns.

21.4 Ikraftträdande

Förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2020.

De författningsändringar som vi föreslår bör träda i kraft den 1 januari 2020 samtidigt med att de författningsförslag som Räddningstjänstutredningen föreslår träder i kraft.

22 Konsekvenser

22.1 Utgångspunkter

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska konsekvenserna av en utrednings förslag redovisas i olika avseenden. Vid förslag till nya eller ändrade regler ska en konsekvensbeskrivning uppfylla de närmare krav som ställs i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

I direktiven till utredningen anges att om vi lämnar förslag på åtgärder eller författningsändringar ska de åtföljas av en bedömning av eventuella konsekvenser för statliga myndigheter, landsting, kommuner och andra relevanta aktörer som kan beröras. Om förslagen påverkar kostnader eller intäkter för staten, landstingen, kommunerna eller enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas och utredaren ska föreslå finansiering för detta. Vidare ska de samhälls-ekonomiska konsekvenserna av förslagen redovisas.

Av direktivet framgår också att om något av förslagen påverkar det kommunala självstyret, så ska även dessa konsekvenser och de särskilda övervägandena som lett till förslagen redovisas.

22.2 Utredningens förslag

Bedömning: Utredningens förslag och rekommendationer ryms inom den konsekvensbeskrivning som Räddningstjänstutredningen lämnat.

Räddningstjänstutredningens förslag och våra förslag

Räddningstjänstutredningens förslag syftar till att minska skador till följd av olyckor i samhället. Vår utrednings förslag syftar till att minska skador till följd av skogsbränder. Vi föreslår att Räddningstjänstutredningens förslag genomförs med en ändring och ett tillägg. Syftet med ändringen och tillägget är att, mot bakgrund av sommarens erfarenheter, göra bestämmelserna än mer effektiva. Vi lämnar även ett antal rekommendationer med samma syfte.

Räddningstjänstutredningen föreslår att en statlig myndighet, MSB, ska få överta berörda kommuners räddningstjänstvid särskilt omfattande räddningsinsatser eller om det annars finns synnerliga skäl. Den författningsändring som vi föreslår när det gäller övertagande av ansvaret för kommunal räddningstjänst innebär att den statliga myndigheten även ska kunna ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst delvis.

Enligt Räddningstjänstutredningens förslag ska MSB nationellt samordna kommunernas verksamheter och stödja dem med råd och information. Som exempel på nationell samordning nämner Räddningstjänstutredningen att nationell samordning behövs för att större räddningsinsatser ska kunna genomföras på ett effektivt sätt (s. 268). Räddningstjänstutredningen föreslår även en ändring i MSB:s instruktion för att förtydliga att myndigheten bl.a. ska ha en mer uttalad möjlighet än i dag att prioritera var myndighetens förstärkningsresurser ska sättas in (s. 287). Vi föreslår ett förtydligande av detta i författning. Vårt förslag innebär att det i författning ska anges att en statlig myndighet, MSB, vid allvarliga olyckor ska kunna begära att andra statliga myndigheter eller kommuner vid en räddningsinsats ska delta med personal eller egendom. Vi föreslår även att en statlig myndighet, MSB, vid allvarliga olyckor ska kunna inrikta och prioritera tillgängliga resurser när förstärkningsresurser behövs i flera kommuner. Kommunerna ska samarbeta med myndigheten och meddela vilka resurser som de har tillgängliga till stöd för drabbade kommuner.

Räddningstjänstutredningens bedömning av konsekvenser

Räddningstjänstutredningen lämnar en utförlig redogörelse över vilka konsekvenser som utredningens förslag kan väntas medföra. Räddningstjänstutredningen konstaterar att alla i någon mån berörs av

förslagen samt att utredningens förslag kommer att leda till att färre dör och färre skadas i olyckor.

När det gäller de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna bedömer Räddningstjänstutredningen att förslagen på lång sikt kan anses som kostnadsneutrala. Förslaget att kommunerna ska ha en kontinuerlig övergripande ledning uppskattas dock medföra en total kostnadsökning om 30 miljoner kronor årligen för kommunsektorn.

De utökade uppgifter som MSB får bedöms medföra en kostnad som ska finansieras genom ett ökat förvaltningsanslag om 15,8 miljoner kronor. Räddningstjänstutredningen föreslår också att MSB ska få disponera anslaget 2:3 Ersättning för räddningstjänst m.m. för att finansiera kostnader för aktivering av förstärkningsresurser.

Räddningstjänstutredningen konstaterar att utredningens förslag innebär inskränkningar i av det kommunala självstyret. Inskränkningarna har begränsats i så stor utsträckning som möjligt och går inte utöver vad som är nödvändigt för de ändamål som ligger till grund för förslagen.

Vår bedömning

Vår uppfattning är att vårt förslag om möjlighet till delvis övertagande av ansvaret för kommunal räddningstjänst ryms inom den konsekvensbeskrivning som Räddningstjänstutredningen lämnade. Även förslaget om förstärkt mandat för MSB ryms inom nämnda konsekvensbeskrivning. Detta eftersom Räddningstjänstutredningens förslag också innefattade att ge MSB en stärkt roll när det gäller nationell samordning. Även de rekommendationer som utredningen lämnar ryms enligt vår bedömning inom Räddningstjänstutredningens konsekvensbeskrivning.

De förslag vi lämnar som syftar till att MSB ska samordna större räddningsinsatser innebär inskränkningar i det kommunala självstyret. På samma sätt som när det gäller Räddningstjänstutredningens förslag har inskränkningarna begränsats i så stor utsträckning som möjligt och går inte utöver vad som är nödvändigt för de ändamål som ligger till grund för förslagen.

Enligt vårt förslag ska det framgå av FSO att kommunernas självrisk om särskilda skäl föreligger kan sänkas till ett lägre belopp. Den kan tänkas medföra en ökad kostnad. Emellertid blir den samlade

effekten snarare det omvända. Den sänkta självriskan möjliggör för kommunerna att i dessa särskilda situationer agera snabbt för att undvika stora skogsbränder och därmed de höga kostnader som bekämpningen av dessa för med sig.

23 Författningskommentar

23.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

4 kap.

10 §

Den statliga myndighet som regeringen bestämmer får ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner som berörs av en räddningsinsats, om denna är särskilt omfattande eller det annars finns synnerliga skäl. Ett övertagande får begränsas till att omfatta en viss räddningsinsats (delvis övertagande).

Myndigheten ska vid övertagande av räddningstjänsten utse en räddningsansvarig. Det som i denna lag anges om räddningschefen ska då gälla för honom eller henne. Vid delvis övertagande ska myndigheten i stället utse en räddningsledare.

I fråga om sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning får regeringen föreskriva eller i särskilda fall besluta att en länsstyrelse *ska* ta över ansvaret för saneringen inom flera län eller att någon annan statlig myndighet *ska* ta över ansvaret inom ett eller flera län.

Paragrafen innehåller i dag ett bemyndigande för regeringen att föreskriva eller i särskilda fall besluta om övertagande av kommunal räddningstjänst och ansvaret för sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning. Materiella förändringar görs i fråga om övertagande av kommunal räddningstjänst i nuvarande första stycket som delas upp i två stycken.

Utredningens förslag överensstämmer med Räddningstjänstutredningens förslag förutom att den nu föreslagna bestämmelsen gör det möjligt för den statliga myndigheten att överta ansvaret även delvis.

Överväganden angående delvis övertagande finns i avsnitt 21.1. Vårt förslag bygger på den skyldighet som gäller för kommunerna och de statliga myndigheterna att samordna sitt arbete (1 kap. 6 § LSO). I övrigt hänvisas till Räddningstjänstutredningens författningskommentar (s. 332 f.).

6 kap.

7 §

En statlig myndighet eller en kommun är skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på *begäran av räddningsledningen eller, vid allvarliga olyckor, den statliga myndighet som regeringen bestämmer. En kommun eller en statlig myndighet är också skyldig att med personal och egendom delta vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen på begäran av den myndighet som ansvarar för saneringen.*

En sådan skyldighet *som anges i första stycket* föreligger dock endast om myndigheten eller kommunen har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet.

Paragrafen föreskriver enligt gällande lydelse en skyldighet för statliga myndigheter och kommuner att på begäran av en räddningsledare delta med personal eller egendom i en räddningsinsats. Materiella förändringar görs när det gäller statliga myndigheters och kommuners skyldigheter och paragrafen delas upp i två stycken.

I förarbetena till bestämmelsen nämns bl.a. följande. Genom att ansvaret för de olika delarna av räddningstjänsten är uppdelat på olika myndigheter kan räddningsåtgärderna i vissa fall brista i effektivitet. Avsikten med paragrafen är att göra det möjligt att använda räddningsresurserna på ett effektivare sätt. Många statliga och kommunala myndigheter som inte ansvarar för räddningstjänst eller sanering efter radioaktiva ämnen har betydelsefulla resurser som de använder i sin verksamhet och som kan vara av betydelse vid en räddningsinsats eller vid sanering. Paragrafen gör det möjligt att ta dessa resurser i anspråk. Skyldigheten att delta i ett ingripande med personal och egendom gäller dock inte om ett deltagande allvarligt hindrar myndighetens vanliga verksamhet (se vidare prop. 2002/03:119 s. 120 f.).

På samma sätt som Räddningstjänstutredningens förslag innehåller vårt förslag den ändringen att det ankommer på räddningsledningen, inte räddningsledaren, att utöva den befogenhet som följer av paragrafen (se s. 337 f.). Vårt förslag innebär därutöver att även den statliga myndighet som regeringen bestämmer ska ha möjlighet att begära att en annan statlig myndighet eller en kommun ska delta i en räddningsinsats med personal eller egendom. Närmare överväganden finns i avsnitt 21.2.

Avsikten med den föreslagna ändringen är att skapa effektivitet i användandet av tillgängliga resurser. En sådan möjlighet att allokera och få en överblick över tillgängliga resurser innebär att en statlig myndighet kan avlasta de lokala räddningsledningarna och göra arbetet med att tillgängliggöra resurser mer effektivt. Avsikten är att den statliga myndigheten endast ska använda sig av denna befogenhet vid allvarliga olyckor.

7 a §

När stöd- och förstärkningsresurser behövs i flera kommuner vid allvarliga olyckor får den statliga myndighet som regeringen bestämmer inrikta och prioritera tillgängliga resurser. Kommunerna ska samarbeta med myndigheten och meddela vilka resurser de har tillgängliga till stöd för drabbade kommuner.

Paragrafen är ny. Den anger att när stöd- och förstärkningsresurser behövs i flera kommuner vid allvarliga olyckor får den statliga myndighet som regeringen bestämmer inrikta och prioritera tillgängliga resurser. Övervägandena finns i avsnitt 21.2.

Syftet med bestämmelsen är att göra det möjligt för den statliga myndigheten att styra över de resurser som finns tillgängliga i syfte att de ska utnyttjas där de gör mest nytta. Med att inrikta menas här att, vid flera pågående räddningsinsatser, prioritera vilken räddningsinsats som är i störst behov av resurserna. Avsikten är att den statliga myndigheten endast ska använda sig av denna befogenhet vid allvarliga olyckor.

Bestämmelsen ålägger även kommunerna att samarbeta med den statliga myndigheten och också meddela vilka resurser som de har tillgängliga och som kan användas till stöd för drabbade kommuner.

23.2 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor

6 kap.

2 §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får i enlighet med 6 kap. 7 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor begära stöd av andra myndigheter och kommuner.

Paragrafen är ny. Den innehåller en bestämmelse om att MSB är den myndighet som ska fatta beslut enligt 6 kap. 7 § LSO. Se kommentaren nedan.

3 §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får i enlighet med 6 kap. 7 a § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor inrikta och prioritera tillgängliga resurser.

Paragrafen är ny. Den innehåller en bestämmelse om att MSB är den myndighet som ska fatta beslut enligt 6 kap. 7 a § LSO.

Avsikten med bestämmelserna i 6 kap. 2–3 §§ är att MSB ska ha en tydlig grund i författning för att vid framtida allvarliga olyckor utföra det samordnande arbete som myndigheten gjorde under 2018 års skogsbränder, då med visst stöd i myndighetens instruktion. Genom att allokera resurser, inrikta och prioritera dessa, kunde de nationella och internationella resurser som fanns tillgängliga utnyttjas på ett effektivt sätt.

7 kap.

2 §

Självriskan enligt 7 kap. 3 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor utgörs av ett belopp som motsvarar 0,02 procent av det sammanlagda skatteunderlag som står till kommunens förfogande året före det år

då kostnaderna uppkommit. *Om särskilda skäl föreligger kan det bestämmas att kommunernas självrisk ska sänkas till ett lägre belopp.*

Paragrafen anger hur den kommunala självrisken ska beräknas. Andra meningen är ny. Avsikten är att det av författningstexten ska framgå att regeringen kan besluta om en sänkt självrisk. Närmare överväganden finns i avsnitt 22.3.

23.3 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

1 §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara.

Myndigheten ska

1. utveckla och stödja arbetet med civilt försvar,
2. *samordna kommunernas verksamheter när det gäller området skydd mot olyckor, stödja kommunerna med råd och information samt utföra tillsyn,*
3. utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder,
4. arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara,
5. bidra till att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig och krigsfara,
6. följa upp och utvärdera samhällets arbete med krisberedskap och civilt försvar
7. se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde, och
8. företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av annan författning.

Paragrafen innehåller en ny punkt i andra stycket, p. 2. Den anger att MSB ska samordna kommunernas verksamhet när det gäller området skydd mot olyckor, stödja kommunerna med råd och information och utföra tillsyn.

I Räddningstjänstutredningens förslag anges att MSB ska samordna kommunernas verksamheter och stödja kommunerna med råd och information. Förslaget innebär ett förtydligande av att även denna uppgift ankommer på myndigheten. Närmare överväganden finns i avsnitt 21.2.

7 a §

Myndigheten ska utifrån nationell riskbild upprätthålla beredskap med stödresurser för att kunna lämna bistånd i samband med allvarliga olyckor och kriser och vid höjd beredskap.

Myndigheten ska även ha förmåga att vid allvarliga olyckor och kriser inrikta och prioritera sådana resurser som har gjorts tillgängliga genom mottagande av internationellt stöd eller från kommuner eller statliga myndigheter.

Paragrafen är ny. Det första stycket överensstämmer med Räddningstjänstutredningens förslag (7 a §) i allt förutom att paragrafen anpassats till den förordningsändring som trädde i kraft den 1 oktober 2018. MSB ges i första stycket en uttrycklig uppgift att upprätthålla beredskap med hänsyn till nationell riskbild, för att kunna lämna bistånd i samband med bl.a. allvarliga olyckor. Avsikten är att förtydliga att MSB ska agera proaktivt med sina förstärkningsresurser och ta ansvar för att beredskapen upprätthålls.

I ett andra stycke förtydligas att myndigheten vid allvarliga olyckor och kriser ska ha förmågan att inrikta och prioritera sådana resurser som gjorts tillgängliga genom mottagande av internationellt stöd eller från kommuner eller statliga myndigheter. Närmare överväganden finns i avsnitt 21.2.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Jörgen Peters

Föreliggande utvärdering av sommarens händelser är omfattande och flera av de slutsatser som presenteras kan jag ställa mig bakom. Jag anser dock att det finns avgörande punkter där utvärderingen brister, vilket innebär att vissa av de slutsatser som presenteras inte utan fördjupade analyser och bedömningar kan ligga till grund för beslut om utveckling av svensk räddningstjänst i ett vidare perspektiv eller av svensk krisberedskap i allmänhet. I det följande förklarar jag inledningsvis mina principiella invändningar mot utvärderingens avgränsning och inriktning. Därefter presenterar jag punkt för punkt de slutsatser som jag inte kan ställa mig bakom.

Räddningstjänstutredningen, som lades fram den 19 juni 2018, innehåller en rad förslag om hur den kommunala räddningstjänsten kan förbättras, bland annat med avseende på styrning och organisering, brandförebyggande verksamhet, personal och utbildning, räddningsinsatser och kommunal samverkan samt statens stöd och tillsyn. Utredningen innehåller många bra och konstruktiva förslag som kan leda till effektiviseringar i kommunal räddningstjänst. Jag anser dock att det är mycket problematiskt att utredningen i sin analys av räddningstjänsten inte har beaktat kommunernas eller länsstyrelsernas roll varken i rådande krisberedskapssystem, i statlig räddningstjänst eller i pågående totalförsvarsplanering. Därmed finns stora brister i räddningstjänstutredningens slutsatser och förslag. Detta har också flera myndigheter, bland dem länsstyrelserna, framfört i samband med remitteringen av räddningstjänstutredningen.

Till föreliggande utvärdering har regeringen förordnat samma utredare som för räddningstjänstutredningen till särskild utredare.

Enligt utredningens direktiv ska räddningstjänstutredningens slutsatser särskilt beaktas. Mot bakgrund av de synpunkter som har förts fram med anledning av räddningstjänstutredningen förslag menar jag att föreliggande utvärdering av sommarens omfattande skogsbränder, med beaktande av räddningstjänstutredningen, i större utsträckning borde kompletterats med ett av de analysperspektiv som saknades i räddningstjänstutredningen, dvs. krisberedskapsperspektivet. Utan detta vidare perspektiv är det inte möjligt att utvärdera sommarens operativa insatser med avseende på de aspekter som lyfts i direktiven, dvs. samordning, samverkan, ledning, resursutnyttjande, samt kommunikations- och informationsinsatser.

Ett nyckelbegrepp i uppbyggnaden av svensk krisberedskap är *geografiskt områdesansvar*. Geografiskt områdesansvar innebär ett ansvar att verka för att samordningen fungerar mellan alla som är inblandade i krisberedskapen på lokal, regional respektive central nivå. För den lokala och regionala nivån finns det en tydlig reglering av detta ansvar. Kommunerna har det geografiska områdesansvaret i kommunen enligt (2 kap. 7 § lag [2006:544] om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser, LEH). Länsstyrelserna har det geografiska områdesansvaret i länet (förordning [2017:870] om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap).

Av regeringsformen följer att regeringen har till uppgift att styra landet. Därför kan man säga att regeringen har det geografiska områdesansvaret för landet. Regeringens uppgift avseende det nationella områdesansvaret är att svara för den övergripande inriktningen av samhällets krisberedskap. Det nationella områdesansvaret innefattar därmed de samlade krishanteringsåtgärderna som regeringen med stöd av Regeringskansliet eller genom förvaltningsmyndigheterna utövar. Regeringen har särskilt uppdragit åt MSB att stödja samordningen av de berörda myndigheters åtgärder vid en kris. Det geografiska områdesansvaret har således olika villkor på olika nivåer. På nationell och kommunal nivå har ansvaret en politisk dimension, medan länsstyrelsernas geografiska områdesansvar för ledning och samordning i grunden är en fördelning av regeringens ansvar.

I föreliggande utvärdering av sommarens skogsbränder har *ansvaret för samordning, samverkan och ledning inom ramen för det geografiska områdesansvaret* inte beaktats i tillräcklig utsträckning, trots att

det geografiska områdesansvaret har en central betydelse för uppbyggnaden av svensk krisberedskap, från lokal till nationell nivå. Detta har motiverats med att föreliggande utvärdering avser ”operativa räddningstjänstinsatser”, dvs. insatser enligt LSO, (lag om 2003:778 om skydd mot olyckor). Jag delar inte denna utrednings snäva tolkning av vad som ska innefattas i begreppet ”operativa räddningstjänstinsatser” i samband med de omfattande skogsbränderna sommaren 2018. En allomfattande insats där ett så stort antal aktörer agerade likt sommarens händelser måste ses ur ett vidare krisberedskapsperspektiv.

Jag vill mot bakgrund av ovanstående anmäla avvikande mening på följande punkter:

- *Kommunerna ska ha en funktion som kontinuerligt utövar övergripande ledning av räddningsverksamheten. Alla räddningstjänster måste tillhöra en ledningscentral som är bemannad dygnet runt och ingå i systemledning.*

Det synes rationellt och effektivt att säkerställa en övergripande ledning av räddningstjänstverksamheten. Däremot måste denna ledning harmoniseras med övriga lednings- och samverkansresurser som kan bli aktuella för räddningsinsatser samt den krisberedskapsförmåga som återfinns på såväl lokal som regional nivå. Härvidlag, menar jag, att ytterligare utredningar där andra perspektiv än strikt ”räddningstjänstperspektiv” behöver komplettera denna slutsats. Sommarens händelser visar tydligt att kopplingen mellan exempelvis geografiskt områdesansvar måste tydliggöras innan en utveckling sker enligt räddningstjänstutrednings förslag. Ett exempel som visar på vikten av detta är hur insatserna i Jämtland hanterades under sommaren, där geografiskt områdesansvariga aktörer tillsammans med räddningstjänsten agerade i samverkan.

- *MSB ska samordna kommunernas verksamhet när det gäller området skydd mot olyckor och stödja kommunerna med råd och information.*

MSB har en viktig roll att stötta länsstyrelser och kommuner däremot bör det vara länsstyrelserna som i första hand bör vara den statliga myndigheten som stödjer kommunerna. Länsstyrelserna har redan

uppdrag som väl motsvarar det som efterfrågas. Exempelvis har länsstyrelserna i förordning (2017:870) att i varje län ha ett särskilt råd för krisberedskap och skydd mot olyckor.

- *Räddningstjänstutredningens bedömning att staten även i fortsättningen bör ha möjlighet att överta ansvaret för kommunal räddningstjänst om räddningsinsatsen är omfattande eller det annars finns synnerliga skäl. MSB bör i förordning ges denna befogenhet. Utredningen anser emellertid att den statliga myndigheten (MSB) även ska ha möjlighet att delvis ta över ansvaret i en eller flera kommuner som berörs av en räddningsinsats.*
- *Det bör i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor anges att den statliga myndighet som regeringen bestämmer får helt eller delvis ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner som berörs av en räddningsinsats, om räddningsinsatsen är särskilt omfattande eller det annars finns synnerliga skäl. MSB bör i förordning ges denna befogenhet.*
- *Om ansvaret övertas delvis ska den statliga myndigheten utse en räddningsledare för insatsen.*

Mot bakgrund av länsstyrelsernas nyckelroll i den nationella krisberedskapen delar jag inte utredningens förslag om att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska ta över möjligheten för länsstyrelserna att överta ansvaret för den kommunala räddningstjänsten och därmed möjlighet att överta ansvaret för räddningsinsatser. Jag anser att räddningstjänst är en del i krishantering och därmed viktigt att det följer strukturen med geografiskt områdesansvar. Detta blir särskilt viktigt kopplat till kommunernas uppdrag i totalförsvaret och länsstyrelsernas uppdrag som högsta civila totalförsvarsmyndighet och kärnenergiberedskapen.

En annan viktig utgångspunkt för att förstå länsstyrelsens roll och agerande är de övergripande uppgifter och ansvar som myndigheten har, utan någon specifik koppling till arbete med krisberedskap eller totalförsvaret. Framför allt som aktör inom det egna länet, men även i förhållande till andra aktörer och den nationella nivån.

Länsstyrelsens övergripande uppgifter och ansvar handlar bland annat om att verka för att nationella mål får genomslag i länet, att samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser samt att främja samverkan mellan kommuner, landsting, statliga

myndigheter och andra relevanta aktörer i länet. Länsstyrelsen ska även noga följa tillståndet i länet och underrätta regeringen om dels det som är särskilt viktigt för regeringen att ha vetskap om, dels händelser som inträffat i länet. Dessa uppgifter är inte kopplade till något specifikt område utan täcker hela länsstyrelsens verksamhet. Länsstyrelsen har en mängd andra uppgifter som innebär ett nära samarbete med aktörer i och utanför länet. Exempel på sådana uppgifter finns inom naturvård, miljö- och hälsoskydd, lantbruk, vattenfrågor, klimatanpassning och smittspridning av allvarliga djursjukdomar. Länsstyrelsens roll är i vissa fall dubbel och omfattar såväl rådgivning, tillsyn och uppföljning som regional samordning. Vid samhällsstörningar som involverar dessa områden underlättas länsstyrelsens samordnande roll genom de samarbeten och relationer som redan är etablerade runt dessa frågor.

Kommittédirektiv 2018:81

Utvärdering av operativa räddningsinsatser vid skogsbränder 2018

Beslut vid regeringssammanträde den 16 augusti 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska utvärdera de operativa räddningsinsatserna i samband med de omfattande skogsbränderna i Gävleborgs, Dalarnas och Jämtlands län sommaren 2018. Syftet med utvärderingen är att ta till vara erfarenheter och få ny kunskap inför liknande händelser i framtiden.

Utredaren ska bl.a. utvärdera

- samordning, samverkan och ledning av insatserna,
- användning av samhällets samlade resurser, och
- kommunikation och information till allmänheten.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2019.

Bakgrund

Extremt varmt väder med torra och skogsbränder

Den torra sommaren 2018 har medfört att det har uppstått ett stort antal omfattande skogsbränder på flera håll i landet som hotat människor, bebyggelse och skogsegendom. Släckningsarbetet har skett i

samverkan mellan kommunala räddningstjänster, länsstyrelser, Myn-digheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Försvarmakten, SOS Alarm och ett stort antal andra myndigheter, organisationer och frivilliga. Vidare har omfattande internationellt stöd lämnats från flera länder i form av vattenbombande flygplan och helikoptrar, brand-män, utrustning och fordon.

I de omfattande räddningsinsatserna har det snabbt uppstått ett stort behov av resurser från lokalt, regionalt och centralt håll. Flera olika aktörer har medverkat över tid med olika resurser. Resurs-ansvaret ligger primärt på de enskilda kommunerna. Länsstyrelserna har haft en sammanhållande och samordnande roll inom sitt geogra-fiska område. MSB har bistått med förstärkningsresurser och sam-ordnat mottagandet av de internationella stödresurserna.

Det stora antalet aktörer som har bidragit till insatserna har ställt höga krav på samordning, samverkan och ledning. Särskilt viktigt har det varit att effektivt kunna dirigera det internationella stödet och stödet från organisationer och frivilliga.

Mellan den 23 juli och den 9 augusti 2018 övertog Länsstyrelsen i Gävleborgs län ansvaret för räddningstjänsten i Ljusdals kommun med stöd av 4 kap. 33 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor. Regeringen har följt händelseutvecklingen noga och hållit en hög be-redskap för att kunna vidta åtgärder.

Regeringen har bl.a. fattat beslut om finansiering av räddnings-insatser och ersättning till frivilliga organisationers samordning och frivilliga insatser (dnr Ju2018/03823/SSK). Vidare har regeringen be-myndigat MSB att få begära bistånd inom ramen för det internatio-nella samarbetet Partnerskap för fred (dnr Ju2018/03825/L4).

2017 års räddningstjänstutredning

Räddningstjänstutredningen lämnade i juni 2018 förslag för en effek-tivare kommunal räddningstjänst med bättre förutsättningar att före-bygga olyckor och minska skador till följd av olyckor (SOU 2018:54). Utredningen föreslår bland annat följande:

- Kommunerna ska få en utökad skyldighet att samverka med varandra för att effektivare kunna genomföra omfattande rädd-ningsinsatser, till exempel vid större skogsbränder.

- MSB ska få uppgiften att utöva tillsyn över den kommunala räddningstjänsten.
- MSB ska få uppgiften att kunna ta över ansvaret för kommunernas räddningstjänstverksamhet vid mycket omfattande räddningsinsatser.
- Kommunerna ska ha tillgång till en ständigt bemannad funktion för effektivare övergripande räddningsledning i hela landet vid omfattande bränder eller andra allvarliga händelser.
- MSB ska ges en förtydligad uppgift när det gäller att kunna tillhandahålla nationella stödresurser, till exempel stabs- och ledningsstöd eller utrustning för skogsbrandbekämpning vid pågående omfattande räddningsinsatser.
- Kommunerna bör ta ett större ansvar för att kommunalanställda i större utsträckning ska kunna vara deltidsbrandmän. Deltidsbrandmän ska dessutom undantas från reglerna om A-kasseersättning i fråga om avräkningskrav mot erhållen lön.

Betänkandet har remitterats.

Andra uppdrag relaterade till skogsbränderna

Regeringen har den 2 augusti 2018 lämnat uppdrag till Sjöfartsverket att utreda förutsättningarna för att myndighetens sjö- och flygräddningshelikoptrar även ska kunna användas till brandbekämpning. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2018. Sjöfartsverket ska också se över vilka helikoptrar som kan bli operativa inom kort och därmed kunna delta i eftersläckningsarbetet. Denna del av uppdraget ska redovisas senast den 14 september 2018 (dnr N2018/04260/SUBT).

Regeringen har den 2 augusti 2018 lämnat uppdrag till Länsstyrelsen i Jämtlands län att samordna eftersläckningsarbetet efter skogsbränderna 2018. Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2019 (dnr N2018/04261/SK).

Regeringen har den 9 augusti 2018 lämnat uppdrag till MSB att utifrån erfarenheter från sommarens skogsbränder analysera och redovisa behoven av en förstärkt kapacitet avseende materiel, personal-

försörjning och brandbekämpning från luften. Uppdraget ska redovisas den 14 september 2018 avseende materiel och den 31 januari 2019 avseende övriga delar (dnr Ju2018/03972/SSK).

Regeringen lämnar den 16 augusti 2018 uppdrag till Trafikverket att utvärdera beredskap och förebyggande åtgärder rörande statlig transportinfrastruktur vid omfattande skogsbränder eller extrema vädersituationer. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2018.

Regeringen lämnar den 16 augusti 2018 uppdrag till Socialstyrelsen att följa upp och utvärdera socialtjänstens och den kommunala hälso- och sjukvårdens förmåga att hantera krissituationer så som vid höga temperaturer och vid evakuering. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2019.

Uppdraget att utvärdera de operativa räddningsinsatserna vid skogsbränderna sommaren 2018

Det är av stor betydelse att följa upp räddningsinsatserna i samband med sommarens extrema vädersituation och omfattande skogsbränder för att ta till vara erfarenheter och få ny kunskap inför liknande händelser i framtiden. Mycket omfattande skogsbränder till följd av långvarig torka av det slag som vi har haft denna sommar och även sommaren 2014 i Västmanland, har hittills varit sällanhändelser som det har varit svårt att planera för. Varmare väder är någonting som vi i framtiden kommer att få se allt oftare på grund av klimatförändringarna. Det kan innebära torrare somrar och att det förebyggande arbetet och beredskapen att hantera stora skogsbränder behöver anpassas.

En särskild utredare ska utvärdera de operativa räddningsinsatserna i samband med skogsbränderna i Gävleborgs, Dalarnas och Jämtlands län sommaren 2018.

Samordning, samverkan och ledning av insatserna

Utredaren ska särskilt belysa

- de operativa insatserna inom ramen för lagen (2003:778) om skydd mot olyckor,

- samordning, samverkan och ledning på lokal, regional och nationell nivå, och
- Sveriges förmåga att ta emot och använda internationellt stöd.

Användning av samhällets samlade resurser

Utredaren ska särskilt belysa

- om de resurser som ställts till förfogande för räddningsinsatserna har använts på ett effektivt sätt och
- intresseorganisationers, frivilligorganisationers och enskilda frivilligas insatser, framför allt avseende samordningen med de offentliga insatserna.

Kommunikation och information till allmänheten

Utredaren ska särskilt belysa

- om den information som lämnats till allmänheten, inklusive viktigt meddelande till allmänheten (VMA), och media under insatsen varit ändamålsenlig, särskilt med avseende på enhetlighet, relevans och tillgänglighet.

Andra relevanta frågor och eventuella författningsändringar

Det står utredaren fritt att inom uppdraget även belysa andra relevanta frågeställningar och eventuella behov av författningsändringar och i förekommande fall föreslå sådana. Utredaren ska beakta Räddningstjänstutredningens förslag.

Konsekvensbeskrivningar

Om utredaren lämnar förslag på åtgärder eller författningsändringar ska de åtföljas av en bedömning av eventuella konsekvenser för statliga myndigheter, landsting, kommuner och andra relevanta aktörer som kan beröras. Om förslagen påverkar kostnader eller intäkter för

staten, landstingen, kommunerna eller enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas och utredaren ska föreslå finansiering för detta. Finansiering ska ske inom beslutade och beräknade ekonomiska ramar. De samhällsekonomiska konsekvenserna av utredarens förslag ska redovisas. Om förslagen får konkurrens- mässiga konsekvenser ska dessa redovisas.

Om något förslag påverkar det kommunala självstyret ska utredaren särskilt redovisa dessa konsekvenser och de särskilda överväganden som lett till förslagen, i enlighet med bestämmelserna i 14 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete ta del av relevanta aktörers utvärderingar och utredningar.

Även relevanta erfarenheter från sommaren avseende andra nordiska länder eller länder som deltagit med bidrag i insatserna bör beaktas.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2019.

(Justitiedepartementet)

Sammanfattning av Räddningstjänstutredningens förslag

Olyckor är ett samhällsproblem som medför mänskligt lidande, miljöpåverkan och stora samhällsekonomiska förluster. Varje år omkommer 3 000 personer i olyckor, varav 100 personer i bränder. Samhällskostnaderna för olyckor uppgår till cirka 60 miljarder kronor årligen. Av detta utgör kostnader för bränder ungefär 6 miljarder kronor.

Kommunal räddningstjänst bedriver olycksförebyggande verksamhet och genomför räddningsinsatser för att minska skador till följd av bränder och andra olyckor. Dessutom verkar kommunal räddningstjänst tillsammans med andra aktörer för ökad säkerhet och trygghet.

I framtiden kan olyckorna bli större och mer komplexa till följd av klimatförändringar, attentat och ett mer sårbart samhälle. Enskilda olyckor kan få omfattande konsekvenser för samhället i stort. Exempelvis har kostnaderna för skogsbranden i Västmanland år 2014 uppskattats till nästan en miljard kronor.

Utredningen lämnar förslag för en effektivare kommunal räddningstjänst som skapar bättre förutsättningar att förebygga olyckor och minska skador till följd av olyckor.

Uppdraget och utgångspunkter

Utredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av kommunernas brandförebyggande verksamhet och räddningstjänstverksamhet ur ett brett effektivitetsperspektiv. De två verksamheterna bedrivs oftast i en organisation: den kommunala räddningstjänsten. I regeringens direktiv till utredningen konstateras att kommunernas förebyggande verksamhet och räddningstjänst i flera avseenden fungerar väl. Det

finns inte heller behov av genomgripande förändringar av den centrala lagstiftningen på området som är lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO).

Den kommunala räddningstjänsten är kommunernas ansvar och kommunernas intresse. Kommunerna ska också enligt principen om det kommunala självstyret ges frihet att utforma sina verksamheter. Samtidigt har staten ett ansvar för säkerhet och likvärdighet i hela riket. I den tidigare räddningstjänstlagen (1986:1102) fanns detaljerade regler som begränsade kommunernas handlingsfrihet. Med LSO infördes målstyrning och staten anger i dag ramarna för den kommunala räddningstjänsten med utgångspunkt i allmänt formulerade nationella mål. Kommunerna ska själva utifrån lokala förhållanden sätta närmare mål. Kommunerna har sin egen styrprocess med intern kontroll och kommunal revision medan staten lämnar stöd och utför tillsyn. Vi menar att dessa principer om målstyrning och ansvarsfördelning som LSO bygger på alltjämt i huvudsak ska vara bärande.

Vi bedömer dock att kommunernas och statens styrning behöver skärpas. Det finns i flera avseenden behov av förändrade regler framför allt för att utveckla samordning av kommunerna. Behovet av samordning gör sig särskilt starkt gällande i räddningstjänstverksamheten där samverkan måste ske regionalt och nationellt samt med många olika aktörer i brådskande situationer. Även i den brandförebyggande verksamheten finns ett behov av samordning. Statens tillsyn är också en viktig del av en fungerande målstyrning och den har inte varit tillfredställande. Även statens stöd till kommunerna bör utvecklas. Vi lämnar mot den bakgrunden ett antal förslag om författningsändringar och andra åtgärder.

Likformiga styrdokument

De nationella målen är inte tillräckligt konkreta för att ge närmare vägledning åt kommunerna om vilken förmåga de bör ha i verksamheterna. Den närmare styrningen ska framför allt ske genom kommunernas egna handlingsprogram för den förebyggande verksamheten och för räddningstjänstverksamheten. Dessa dokument håller inte alltid tillräcklig kvalitet.

Handlingsprogrammen behöver bli mer konkreta, likformiga och möjliga att följa upp utan att kommunernas verksamheter blir alltför

detaljstyrda. Utredningen föreslår att *handlingsprogrammets struktur ska nationellt likriktas*, framför allt genom att den centrala myndigheten på området, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), får meddela föreskrifter om detta. Det underlättar jämförelser av kommunernas förmåga och förbättrar kvalitén i handlingsprogrammen. Det ger även staten bättre förutsättningar för att utveckla sitt stöd till kommunernas upprättande av handlingsprogram och för att utöva tillsyn.

Samtidigt som kraven på handlingsprogrammen skärps föreslår utredningen att *formerna för kommunernas beslut om antagande av handlingsprogram ska avregleras*. Enligt nuvarande bestämmelser ska kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod fatta beslut om handlingsprogram. Det är en detaljreglering som inte är anpassad till övriga kommunala styrprocesser och har lett till problem.

Förändrad styrning av förebyggande verksamhet

I LSO finns ett krav på enskilda att ge in en skriftlig redogörelse för brandskyddet i vissa fastigheter och anläggningar där risken för brand eller konsekvenserna av brand är särskilt stora. Regleringen har inte fått den betydelse som det var tänkt och vi föreslår därför att *kravet på skriftlig redogörelse tas bort*.

LSO har ett gemensamt övergripande nationellt mål för både den förebyggande verksamheten och räddningstjänstverksamheten. Dessutom finns ett särskilt nationellt mål för räddningstjänstverksamheten, men inte för den förebyggande verksamheten. Vi föreslår att det i LSO införs ett nationellt mål: *Förebyggande verksamhet som staten och kommunerna ansvarar för ska planeras och organiseras så att den effektivt bidrar till att förhindra eller begränsa skador till följd av bränder och andra olyckor. Särskild vikt ska läggas vid att förhindra människors död och andra allvarliga skador*. Målet framhåller att det är effektiva åtgärder, oavsett form av åtgärder, som ska utföras. Det är särskilt viktigt att förhindra att människor omkommer i bränder och andra olyckor samt att olyckorna får andra allvarliga konsekvenser. Ett nationellt mål understryker också att den förebyggande verksamheten är lika viktig som räddningstjänstverksamheten.

Det finns brister och skillnader i den kommunala tillsynen över enskilda och den behöver utföras enhetligare i landet. Vi föreslår att *MSB får bemyndigande att föreskriva hur tillsyn ska planeras och utföras.*

Fokus på riskanalys och förmåga i räddningstjänstverksamhet

Räddningstjänstverksamheten bedrivs reaktivt vid olyckor. Vilken förmåga som kommunen har i den verksamheten bör tydligt ta sin utgångspunkt i de risker för olyckor som finns lokalt. För att tydliggöra detta menar utredningen att handlingsprogrammet för räddningstjänstverksamheten mer än i dag ska fokusera på förmågan att möta de olyckor som kan inträffa i kommunen. Vi föreslår därför att *det i handlingsprogrammet ska redovisas vilken förmåga kommunen, själv eller i samverkan med andra, har att genomföra räddningsinsatser för varje typ av olycka som det finns risk för i kommunen.*

Det måste i hela landet finns en beredskap för att hantera omfattande eller komplicerade räddningsinsatser, även om de är sällan förekommande. I de fallen ska en ledningsorganisation kunna bygga ut och externa resurser tas emot. Hur en sådan situation ska hanteras bör planeras i förväg. *Kommunerna ska därför ange förmågan att utföra omfattande räddningsinsatser i handlingsprogrammet.*

Möjligheter till effektivare räddningsinsatser

Det som mest styr den kommunala räddningstjänstens organisering är föreskrifter från Arbetsmiljöverket om hur rök- och kemdykning ska utföras. De har medfört att räddningsstyrkor traditionellt minst bestått av ett befäl och fyra brandmän. Det är inte alltid den mest effektiva bemanningen. Detaljföreskrifterna hindrar också effektiva räddningsinsatser i vissa fall. Föreskrifterna har sitt ursprung på 1980-talet och sedan dess har utveckling skett bland annat i fråga om arbetsmetoder och teknik. Vi menar att det kan finnas en möjlighet att utforma en reglering som ger både effektivare räddningsinsatser och säkerställer brandmännens arbetsmiljö. Vi föreslår att *Arbetsmiljöverket ska få i uppdrag att i samverkan med andra utreda vilka krav som bör ställas vid rök- och kemdykning i arbetsmiljöhänseende.*

De vanligast förekommande räddningsinsatserna är mindre insatser. Vi bedömer att kommunernas beredskap för dessa är god. Det som

i den här delen framför allt kan förbättras är den kritiska tiden till dess att ett hjälparbete inleds vid en olycka. Det är sällan en brandman som är närmast olyckan. Personer som inte är anställda i kommunal räddningstjänst kan då vara ett värdefullt komplement till räddningstjänstpersonal för att göra förstahandsåtgärder i väntan på räddningstjänsten (IVPR).

Huvudregeln enligt LSO är att personal som ingår i kommunens organisation för räddningstjänst ska vara kommunalt anställd, vilket kan utgöra ett problem för vissa komplement. Det finns i dag några undantag från kravet på kommunal anställning. För att åstadkomma snabbare räddningsinsatser genom nyttjande av samhällets samlade resurser föreslår utredningen ett undantag till. *Kommunerna ska ha möjlighet att träffa avtal med andra om att göra inledande åtgärder vid en räddningsinsats.*

Bättre förutsättningar för samverkan med andra

De kommunala räddningstjänsterna ska utföra sina räddningsinsatser men ofta ska även andra uppgifter utföras på samma plats. Det kan vara de andra hjälporganen – polis, ambulanssjukvården och statlig räddningstjänst – eller andra myndigheter som utför sina uppdrag. Samverkan med dessa aktörer är viktig för att de samlade resurserna ska användas på ett sätt som möter det totala hjälpbehovet på ett effektivt sätt.

Utredningen konstaterar att en gemensam reglering för samverkan mellan de aktörer som agerar vid en olycka eller kris vore önskvärt men att det inte ligger inom denna utrednings uppdrag att lämna sådana förslag. Däremot kan andras samverkan med kommunal räddningstjänst underlättas genom att organisationen görs enhetligare.

En kommunal räddningstjänstorganisation kan också få förstärkning av externa resurser för att genomföra sin räddningsinsats. Dessa kan komma från andra kommunala räddningstjänster, Försvarmakten, statlig räddningstjänst, frivilligorganisationer, företag och många andra aktörer både nationellt och internationellt. I dag varierar utformningen av de kommunala räddningstjänsternas ledningssystem, det vill säga de utgångspunkter och den ordning som i vid bemärkelse gäller för att åstadkomma ledning. Till exempel varierar

det vilka befattningar som finns i olika organisationer. Vidare ser märkning av personalens arbetskläder och av utrustning olika ut.

Både vid tillförande av externa resurser och vid samverkan med aktörer med samtidigt uppdrag finns mycket att vinna på att de andra aktörerna vet vad de kan förvänta sig av kommunal räddningstjänst. Vi föreslår därför att *de kommunala räddningstjänsternas lednings-system samt märkning av personalens arbetskläder, fordon och utrustning likriktas genom föreskrifter.*

Utvecklad samverkan mellan kommunerna

Vid medelstora, komplicerade eller flera samtidigt pågående räddningsinsatser är det många kommuner som har för små organisationer för att själv klara av insatserna. Vid de allra mest omfattande räddningsinsatserna är det ingen organisation som har tillräckliga resurser för att själv genomföra räddningsinsatsen.

Därför behövs en utvecklad samverkan som är etablerad i vardagen. I första hand behöver kommunerna samverka med varandra. Den nuvarande regleringen om samverkan mellan kommunerna i räddningstjänstverksamheten har inte varit tillräcklig för att i alla kommuner säkerställa den förmåga som behövs. Det krävs därför en utökad samverkan mellan kommunerna i räddningstjänstverksamheten.

Vi har övervägt om utökad samverkan bör åstadkommas genom en reglering för kommunerna att ingå i gemensamma räddningstjänstorganisationer i en tvingande geografisk indelning. Det är i den riktningen räddningstjänster i vår omvärld har gått.

Många kommuner i Sverige har de senaste decennierna på eget initiativ gått in i samverkan med andra kommuner. Den samverkan som sker mellan kommunerna kan indelas i tre olika grupper. Det är kommunalförbund, gemensamma nämnder och samverkan med avtal. Den existerande samverkan mellan kommuner är ofta välfungerande. Det skulle skapa onödiga problem att bryta upp dagens strukturer.

Utredningen väljer därför att bygga på de befintliga samverkansstrukturerna. Vi föreslår ett krav på kommunerna i en fråga där samverkan kan förväntas få mest effekt. *Kommunerna ska i sitt lednings-system ständigt upprätthålla en övergripande ledning av räddningstjänstverksamheten.* I praktiken måste kravet uppfyllas genom någon form

av samverkan men kommunerna får själva frihet att välja hur kravet ska uppfyllas. Det kan till exempel röra sig om att flera kommuner i samverkan har en ledningscentral som är bemannad dygnet runt.

Vår mening är att samverkan i den brandförebyggande verksamheten inte behöver regleras mer än i dag eftersom det redan finns en generell skyldighet att samverka. Vilken form av samverkan som är lämpligast för en kommun utifrån dess lokala förhållanden kan variera. Kommunernas förebyggande arbete skiftar nämligen i angreppssätt och bedrivs ofta i hela kommunens organisation på olika sätt utifrån lokala förhållanden. Samtidigt konstaterar utredningen att räddningstjänstverksamheten och den brandförebyggande verksamheten är nära kopplade till varandra. En utökad samverkan inom räddningstjänstverksamheten kan därför få inverkan även på den förebyggande verksamheten utan särskilda regler för den verksamheten.

Förändrad reglering av ledningen i räddningstjänsten

Räddningschefen i en kommunal räddningstjänstorganisation ansvarar i dag för att räddningstjänstverksamheten är ändamålsenligt organiserad. Räddningschefen är räddningsledare men kan utse någon annan att vara detta. Räddningsledaren leder räddningsinsatser och har enligt LSO särskilda befogenheter vid en räddningsinsats, som till exempel att begära resurser från statliga myndigheter och göra ingrepp i annans rätt. Det är inte reglerat i LSO men i praktiken finns det dessutom ofta flera andra befattningshavare som utövar ledning i räddningstjänstverksamheten.

Vi menar att räddningschefens och räddningsledarens roller kan förtydligas. Det finns också ett behov av att göra nuvarande fördelning av befogenheter flexiblere så att de kan fördelas på flera olika befattningshavare. Detta för att tillåta att ledningsorganisationen anpassas till lokala förhållanden samt till omfattningen av, komplexiteten i och mängden av räddningsinsatser som pågår vid olika tillfällen.

Vi föreslår därför *förändringar i regleringarna om räddningschefens och räddningsledarens ansvar samt om fördelningen av de särskilda befogenheterna enligt LSO*. Vi tydliggör räddningschefens och räddningsledarens roller. Vi menar att befogenheterna ska kunna fördelas på flera befattningshavare i räddningsledningen. Befogenheterna bör utgå från räddningschefen och delegeras av honom eller henne till

olika befattningshavare som uppfyller kraven för att vara räddningsledare.

Det är förhållandevis vanligt att den kommunala räddningstjänsten i administrativt avseende leds av en förvaltningschef som inte är räddningschefen. Det innebär ett dubbelt chefskap som kan ge problem men utredningen menar att det går att hantera. Liknande förhållanden finns på andra områden, till exempel skolan och hälso- och sjukvården. Vi föreslår därför inga förändringar som rör ledningen i själva förvaltningsorganisationen.

Behörighetskrav för räddningschefen och bättre ledningsutbildning

Räddningschefen har en mycket viktig ställning som ansvarig för räddningstjänstverksamheten i en kommunal räddningstjänstorganisation. Vi bedömer att det finns behov av ett formellt behörighetskrav för den befattningen. Ett sådant krav kan medföra svårigheter att rekrytera räddningschefer, särskilt för mindre kommuner. Det kan lösas genom utökad samverkan med andra kommuner. Vi menar att *ett behörighetskrav för räddningschefer bör införas och ta sin utgångspunkt i utbildning.*

Den utbildning som i befintligt utbildningssystem är lämplig för ett sådant behörighetskrav är en brandingenjörsexamen tillsammans med MSB:s påbyggnadskurs i räddningstjänst för brandingenjörer (RUB). Vi menar dock att det bör finnas fler vägar till behörighet som räddningschef som inte bygger på en brandingenjörsexamen. Det finns också fler frågor om hur utbildning för räddningschef, räddningsledare och annan ledningspersonal kan utvecklas. Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att *MSB bör få i uppdrag att se över utbildningssystemet för räddningschef, räddningsledare och annan ledningspersonal. Det närmare behörighetskravet för räddningschefen bör bestämmas och införas när MSB:s utredning är klar.*

Viss utveckling av utbildningsverksamheten i övrigt

Utredningen har övervägt om utbildningarna för kommunal räddningstjänst skulle kunna övertas av det allmänna utbildningsväsendet i stället för MSB. Skälen för att behålla MSB:s ansvar för utbildningarna

överbäger dock. Någon avgörande kritik mot MSB som utbildningsanordnare har inte lagts fram, tvärtom synes utbildningarna generellt sett hålla god kvalitet. Sammanhållen utbildning i MSB:s regi kan bidra till att ge de gemensamma grunder och den större enhetlighet och likvärdighet som bör eftersträvas. Ett annat skäl för att behålla MSB som utbildare är det svåra rekryteringsläget avseende framför allt deltidsbrandmän. Att i detta läge ersätta MSB:s utbildningar med att bygga upp nya utbildningar skulle kunna försämra rekryteringsläget ytterligare.

Den tvååriga utbildningen för heltidsbrandmän, SMO-utbildningen, är en studiemedelsfinansierad bred utbildning med huvudsaklig inriktning på arbetet som brandman. Utbildningen fungerar i stort sett väl. MSB får göra urvalet på grunderna betyg, arbetslivserfarenhet, resultat från högskoleprov och särskilda skäl. Utredningen föreslår dock att dagens urvalsgrunder till *SMO-utbildningen* bör kompletteras med en ny urvalsgrund: *erfarenhet från annan utbildning*.

Utredningen har särskilt uppmärksammat utbildningen för deltidsbrandmän. Sedan den 1 januari 2018 har MSB infört en ny grundutbildning för dessa. Utbildningen bedrivs på fler orter i landet och MSB ska se över möjligheterna till distansutbildning. De obligatoriska delarna av utbildningen har förkortats. Det framstår som att den nya utbildningen kan ha positiva effekter på rekryteringen av deltidsbrandmän men utbildningen måste utvärderas efter en tid. Utredningen ser ingen anledning att nu föreslå ändringar i denna nya utbildning.

MSB:s utbildningsverksamhet är underfinansierad och tillgodoser till följd av detta inte kommunernas behov av utbildning. Staten har åtagit sig att utbilda kommunernas personal på området. Vi konstaterar att det är viktigt för kompetensen hos räddningstjänstpersonalen och legitimiteten i utbildningssystemet att tillräcklig utbildning kan ges.

Förbättrad personalförsörjning av deltidsbrandmän

Personalförsörjningen av deltidsbrandmän har under de senaste decennierna utvecklats till ett av svensk räddningstjänsts största problem.

Utredningen konstaterar att personalförsörjningen för räddningstjänsten är kommunernas ansvar. Det gäller kommunen som helhet

och inte bara räddningstjänstorganisationen. Det finns i flera kommuner goda exempel på framgångsrikt rekryteringsarbete. Det kan vara att på central kommunal nivå införa policys om rätt till anställning som deltidsbrandman vid sidan av annan kommunal huvudanställning och att utlysa kombinationsanställningar. Andra exempel är rekryteringskampanjer som riktar sig mot grupper som är underrepresenterade i räddningstjänsten och nya anpassade lösningar för beredskap som växt fram. Kommunerna kan arbeta aktivt mot deltidsbrandmännens ordinarie arbetsgivare. Även arbetsmarknadens parter kan ta ett ansvar.

Staten lämnar också stöd till kommunerna. Det gör staten genom att MSB utbildar deltidsbrandmän och på många andra sätt lämnar stöd. Samtidigt bedömer utredningen att MSB:s stöd kan utvecklas genom att bli ett långsiktigt arbete. Utredningen föreslår därför att *MSB får en särskild uppgift att stödja kommunerna i fråga om personalförsörjning av deltidsbrandmän.*

Deltidsbrandman är en särpräglad anställning som bedrivs som extra arbete med beredskap vid sidan av en ordinarie anställning. Trygghetssystemens generella regler är inte primärt anpassade till en sådan anställning. Det kan i vissa situationer innebära problem för deltidsbrandmän och utgör ett hinder i personalförsörjningen. Utredningen bedömer att det i första hand är reglerna om arbetslöshetsförsäkring som har en påtagligt negativ påverkan på personalförsörjningen. Utredningen föreslår därför att *huvuddelen av arbete som deltidsbrandman ska undantas vid beräkning av arbetslöshetsersättning.*

Ökad jämställdhet och mångfald

Det finns betydande brister i fråga om jämställdhet och mångfald i den kommunala räddningstjänsten. Till exempel är endast 5,5 procent av räddningstjänstpersonal i uttryckningstjänst kvinnor. Andelen personer med utomnordisk bakgrund bedöms vara än lägre.

En förändring är viktig eftersom alla har rätt att påverka sina liv och samhället på lika villkor oavsett kön eller ursprung. Det är också viktigt för att förbättra räddningstjänstens förmåga i allmänhet och särskilt för att ge likvärdig service till alla oavsett kön eller ursprung.

Det finns tydliga regelverk i dessa frågor och utredningen föreslår inga nya regleringar. Det som i stället behövs för att öka jämställdhet och mångfald är en förändring av attityder och agerande liksom att kunskap sprids. Till exempel påverkar bilden av vem som kan vara brandman och bilden av räddningstjänstens uppdrag vilka som söker sig till yrket och vilka som blir anställda.

Kommunerna som arbetsgivare har det primära ansvaret för att öka jämställdhet och mångfald inom räddningstjänsten. Många kommuner tar ansvar genom åtgärder som kan tjäna som goda exempel för andra. MSB har också varit en drivande aktör i arbetet för jämställdhet och mångfald och bedriver fortfarande ett aktivt arbete. Utredningen föreslår att *MSB ges en särskild uppgift att verka för jämställdhet och mångfald i kommunal räddningstjänst för att säkerställa kontinuitet i myndighetens arbete.*

Utveckling av statens tillsyn och stöd

Statens tillsyn av kommunerna utövas inom länet av länsstyrelsen och av MSB på central nivå. Länsstyrelserna och MSB har också fler uppgifter enligt LSO och andra närliggande författningar.

Den statliga tillsynen är inte tillräckligt effektiv. Det är ett komplext tillsynsområde och alla dagens 21 länsstyrelser har inte tillräckligt med resurser och kompetens för uppgiften. Utredningen har särskilt övervägt tre alternativ till åtgärder. Fortsatt ansvar hos 21 länsstyrelser men med väsentligt förstärkta resurser och tydligare styrning. 6 länsstyrelser som tar över ansvaret i linje med Indelningskommitténs och Forsvarsberedningens nyligen lämnade förslag om organisering på närliggande områden. Tillsyn och stöd samlas hos MSB. De tre alternativen har alla sina för- och nackdelar.

Utredningen föreslår att *MSB ska utföra tillsyn av och ge stöd till kommunerna.* Hos myndigheten kan resurser och kompetens samlas för en effektiv statlig tillsyn. I andra länder som omfattas av vår internationella utblick har motsvarande lösning valts. Även i Sverige har statlig tillsyn koncentrerats till en myndighet inom ett antal verksamhetsområden.

Utredningen föreslår också att *MSB ska få möjlighet att förelägga kommunerna att åtgärda brister. Föreläggandena ska kunna utfärdas vid vite om det föreligger särskilda skäl.* Det krävs för att ge tillsyns-

myndigheten tillräckliga ingripandemöjligheter och får också *ersätta regeringens nuvarande möjlighet att ändra kommunernas handlingsprogram.*

Regleringen av MSB:s centrala tillsynsuppgift är inte tydlig i dag. Utredningen föreslår därför förtydliganden av MSB:s övriga uppgifter enligt LSO. *MSB ska på nationell nivå främja att LSO följs och samordna kommunernas verksamheter.*

Vi analyserar också regleringen som i dag ger länsstyrelserna möjlighet att vid omfattande räddningsinsatser överta kommunal räddningstjänst. Vi föreslår att regleringen ändras i huvudsak på så sätt att *MSB får överta berörda kommuners räddningstjänstverksamhet vid särskilt omfattande räddningsinsatser eller om det annars finns synnerliga skäl.* Vi noterar Indelningskommitténs förslag om en gemensam regional indelning av vissa myndigheter i sex områden och Försvarsberednings förslag om en högre regional nivå som nu är under beredning i Regeringskansliet. Beroende på utvecklingen kan ett fördelande av uppgiften på ett fåtal länsstyrelser framöver framstå som ett bättre alternativ.

MSB tillhandahåller nationella stödresurser. Vi anser att regleringen i grunden är ändamålsenlig men ser också behov av förtydliganden. Vi föreslår att *MSB:s uppdrag att tillhandahålla nationella stödresurser förtydligas.*

En viktig del i ett lärande av olyckor är att tillvarata lärdomar från de olycksundersökningar kommunerna är skyldiga att göra. De är också ett viktigt underlag för MSB:s statistik. För att säkerställa att olycksundersökningarna kommer till användning föreslår vi att *MSB ska få en tydlig uppgift att sammanställa olycksundersökningarna och kommunerna ska vara skyldiga att skicka in dessa till MSB.*

Statens offentliga utredningar 2019

Kronologisk förteckning

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – Det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.
7. Skogsbränderna sommaren 2018. Ju.

Statens offentliga utredningar 2019

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Effektivt, tydligt och träffsäkert
– Det statliga åtagandet för framtidens
arbetsmarknad. [3]
Tid för trygghet. [5]

Justitiedepartementet

Skogsbränderna sommaren 2018. [7]

Socialdepartementet

Santiagokonventionen mot organhandel.
[1]
Ingen regel utan undantag – en trygg
sjukförsäkring med människan i
centrum. [2]

Utbildningsdepartementet

Framtidsval – karriärvägledning för
individ och samhälle. [4]
En långsiktig, samordnad och dialog-
baserad styrning av högskolan. [6]