

Till Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 14 augusti 2014 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att beskriva och utvärdera den operativa insatsen och övrigt arbete som hade bedrivits av de berörda aktörerna i samband med skogsbranden i Västmanlands län. Med utgångspunkt i beskrivningen och utvärderingen av den operativa insatsen skulle utredningen identifiera möjliga förbättringsåtgärder och, om så bedömdes lämpligt, lämna förslag på nödvändiga författningsändringar m.m. i syfte att stärka samhällets beredskap och förmåga att förebygga och hantera allvarliga olyckor och kriser.

Genom tilläggsdirektiv den 5 februari 2015 begränsades utredningens uppdrag till att enbart avse beskrivning och utvärdering av den operativa händelsen och övrigt arbete i samband med skogsbranden. Enligt tilläggsdirektiven skulle uppdraget slutredovisas senast den 28 februari 2015. Redovisningen skulle avse arbetet fram till denna tidpunkt.

Som särskild utredare förordnades från och med den 15 augusti 2014 generaldirektören i Regeringskansliet Aud Sjökvist. Som sekreterare förordnades från och med den 1 september 2014 Ingrid Strömberg.

Utredningen, som har antagit namnet Skogsbrandutredningen, överlämnar härmed sin slutredovisning. I och med detta är utredningens uppdrag avslutat.

Stockholm i februari 2015

Aud Sjökvist

/Ingrid Strömberg

Innehåll

Till Justitiedepartementet	1
Sammanfattning	7
1 Uppdraget och utredningens arbete	11
2 Svensk olycks- och krishantering – gällande lagstiftning och styrande principer.....	14
2.1 Historisk tillbakablick.....	14
2.1.1 Brandlagen (1974:80)	14
2.1.2 Räddningstjänstlagen (1986:1102)	15
2.2 Gällande lagstiftning	16
2.2.1 Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor	16
2.2.2 Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap	19
2.2.3 Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.....	20
2.2.4 Förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.....	22
2.2.5 Förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet	23
2.2.6 Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	24
2.3 Principer för krishantering.....	27
2.4 Uppföljning av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.....	28
2.5 Offentliga tryck som behandlat frågor om skydd mot olyckor och krishantering	29
3 Skogsbranden i Västmanland – beskrivning av händelseförlopp och operativa insatser.....	39
3.1 Inledning	39

3.2	Kommunal räddningstjänst	40
3.2.1	Larm och inledande skede	40
3.2.2	Räddningsarbetet	44
3.3	Länsstyrelsen i Västmanlands län.....	57
3.3.1	Inledande skede – beredskap.....	57
3.3.2	Övertagande av räddningstjänstansvaret.....	61
3.4	Ny samverkansstab i Ramnäs.....	62
3.5	Den fortsatta räddningsinsatsen	64
3.5.1	Den fortsatta brandbekämpningen.....	66
3.5.2	Logistik, teknik, infrastruktur och kartor.....	67
3.5.3	Specialflygplan och luftburna resurser	68
3.6	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.....	69
3.7	SOS Alarm.....	70
3.8	Försvarmakten.....	72
3.9	Polisen	73
3.10	Kustbevakningen.....	75
3.11	Trafikverket.....	76
3.12	SMHI.....	78
3.13	Sveriges Radio	78
3.14	Lantmäteriet	80
3.15	Statens jordbruksverk.....	81
3.16	Skogsstyrelsen.....	82
3.17	Kommunernas insatser	83
3.18	Företag och organisationer.....	85
3.19	Frivilliga organisationer och deltagare.....	89
3.20	Länsstyrelsens fortsatta arbete efter skogsbranden.....	91
4	Operativa insatser under skogsbranden – observationer och analys	93

4.1	Inledande räddningsinsatser	93
4.2	Länsstyrelsens beredskap och övertagande av räddningstjänstansvaret	96
4.3	Ny ledningsorganisation – krishantering i samverkan	98
4.4	Kommunernas insatser.....	101
4.5	Ledning och samverkan samt logistik, teknik, infrastruktur och kartor	101
5	Utvärdering av hanteringen av skogsbranden	104
5.1	Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO).....	104
5.1.1	Enskildas skyldigheter enligt LSO	104
5.1.2	Kommunens skyldigheter enligt LSO	107
	Räddningstjänst – handlingsprogram.....	109
5.1.3	Länsstyrelsens övertagande av räddningsinsatsen....	120
5.1.4	De fortsatta räddningsinsatserna enligt LSO	122
5.1.5	Tillsyn enligt LSO	122
5.1.6	Uppföljning av LSO.....	126
5.2	Krisberedskap och krishantering.....	129
5.2.1	Principer för krishantering	129
5.2.2	Kommunernas ansvar.....	129
5.2.3	Länsstyrelsens ansvar	134
5.3	Samverkansstaben räddnings- och krishanteringsinsatser ..	141
5.4	MSB	143
5.5	Om principerna för krishantering	150
5.6	Övergripande slutsatser	152
5.7	Historisk tillbakablick.....	154
1.1	Brandlagen (1974:80)	154
1.2	Räddningstjänstlagen (1986:1102)	154
5.8	Gällande rätt – skydd mot olyckor.....	156
2.1	Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO).....	156

2.2	Reformen skydd mot olyckor – en uppföljning med förslag till utveckling (Ds 2009:47)	191
3.2	Den fortsatta utvecklingen.....	214
3.3	Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)	215
3.4	Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (krisberedskapsförordningen).....	225
3.5	Förordning (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet.....	231
1	Kommunernas handlingsprogram.....	234
5.9	Surahammars kommun.....	234
5.10	Sala kommun	242
5.11	Fagersta kommun	252
5.12	Norbergs kommun	258
1	Risken för skogsbrand.....	259
5.13	Risk- och sårbarhetsanalys – Länsstyrelsen i Västmanlands län	271
5.14	MSB.....	277

Sammanfattning

Branden startade torsdagen den 31 juli 2014 på ett kalhygge nordost om Seglingsberg i Surahammars kommun, nära gränsen till Sala kommun, i Västmanlands län. Efter en längre tid med varm och torr väderlek uppgick skogsbrandindex denna dag till 5E, dvs. brandrisken var extremt stor. När larmet till SOS Alarm AB togs emot kl. 13.29 uppgavs branden vara ca 30 x 30 meter. Av olika skäl blev räddningstjänstens ankomst till brandplatsen försenad med ca 40 minuter. Branden hade då spridit sig till ett område på ca 400 x 600 meter och snart var även Sala kommun drabbad. Räddningstjänsterna genomförde olika inledande insatser men lyckades inte omringa branden som då spred sig ytterligare. På kvällen brann ett område som kan ha varit så stort som 150 hektar. På lördagen, den 2 augusti, ändrade vinden riktning, vilket ledde till att situationen förvärrades; på kvällen omfattade branden ett område på ca 2 000 hektar. Måndagen den 4 augusti var det mycket varmt och luftfuktigheten var låg, vilket innebar mycket hög risk för snabb brandspridning. Samtidigt ökade vinden. Denna kombination gjorde att läget förvärras ytterligare; branden spred sig från ca 4 000 hektar mitt på dagen till knappt 14 000 hektar på kvällen. Tisdag förmiddag, den 5 augusti, fattade Länsstyrelsen i Västmanlands län beslut om att ta över ansvaret för räddningstjänsten i Sala kommun, Mälardalens Brand- och räddningsförbund (Surahammar) samt Södra Dalarnas räddningstjänstförbund (Fagersta och Norberg). Samtidigt utsågs en ny räddningsledare med ansvar för hela insatsen. Måndagen den 11 augusti bedömdes branden vara under kontroll. Under branden omkom en person och två personer skadades allvarligt. Branden ledde till stora materiella förluster och drabbade ett stort antal skogsägare liksom den ledde till evakuering av ett stort antal

personer och hot om evakuering av betydligt flera. Även ett stort antal djur evakuerades.

Observationer

Kartläggningen av den operativa insatsen har lett till ett antal observationer, varav vissa är av grundläggande betydelse. Det handlar om avsaknad av riskbedömning i samband med utlarmning av räddningstjänsten och i brandens inledande skede. Det handlar vidare om svårigheter att sammanställa och kommunicera en samlad lägesbild under insatsens inledande dygn samt begränsad erfarenhet eller kunskap om skogsbrandindex, -beteende och -släckning. Bristerna i dessa avseenden fick konsekvenser på en rad olika områden. Inledningsvis var räddningsinsatserna således underdimensionerade med avseende på såväl personella som materiella resurser. Detta ledde bl.a. till att man inte lyckades omringa branden utan tvingades ”jaga” den. Man låg alltså redan från början steget efter branden. Detta förhållande i kombination med att man inte lyckades få fram en gemensam lägesbild och lägesuppfattning gjorde det i princip omöjligt för räddningstjänsterna att genomföra insatserna på ett rationellt och effektivt sätt. Detsamma kan sägas om de kunskapsbrister som uppenbarligen fanns beträffande olika grundläggande förhållanden inom skogsbrandområdet.

Den mest direkta konsekvensen av räddningstjänsternas begränsade erfarenhet av större skogsbränder var att det dröjde innan räddningsledarna, som dessutom växlade över tid, insåg att den normala ledningsmodellen inte fungerade. Först när branden var inne på sitt tredje dygn, på lördagen, var behovet av strategisk överblick och samverkan med andra uppenbarligen så stort att det fick berörda räddningstjänster att gå ihop i en gemensam yttre ledningsstab. Man hade dock kvar separata bakre ledningar. Därefter dröjde det till måndagen den 4 augusti innan räddningscheferna i de berörda kommunerna samlades och kom överens om att be länsstyrelsen ta över ansvaret för räddningsarbetet. Detta skedde dagen efter, den 5 augusti. Samma dag, eller i några få fall dagen innan, aktiverade berörda aktörer

(kommuner, länsstyrelse och myndigheter) sina krisledningsorganisationer.

Vad kan förklara observationerna?

När det gäller att förklara vad som kan ligga bakom de observationer som utredningen har gjort framträder bristen på förberedande åtgärder i form av risk- och sårbarhetsanalyser, utbildning, planering och övning samt krishanteringsförmåga särskilt tydligt. Detta förklarar åtskilliga av tillkortakommandena hos dels räddningstjänsterna, dels kommunernas och länsstyrelsens krisberedskap i fråga om den sena förståelsen av brandens karaktär (extraordinär händelse) och omfattning, svårigheterna att samla information för en gemensam lägesbild samt att förstå behovet av strategisk överblick och samverka med andra aktörer, liksom problemen med att verkställa räddningsinsatserna på ett effektivt sätt och oförmågan att inledningsvis att ta emot externt stöd.

Vissa tänkbara åtgärder

I utredningens uppdrag enligt de ursprungliga direktiven ingick bl.a. att identifiera möjliga förbättringsåtgärder. Enligt tilläggsdirektiven ingår inte detta uppdrag. Under utredningsarbetet har dock behovet av vissa sådana åtgärder blivit särskilt tydliga, varför det i vart fall ur ett medborgarperspektiv finns skäl att här framhålla dessa.

De centrala aktörerna, kommunerna (inklusive räddningstjänsterna) och länsstyrelsen, synes ha förlitat sig på att det för räddningsinsatserna och krishanteringen var tillräckligt att, i kombination med åtgärder inom ramen för den vardagliga verksamheten, i handlingsprogram och handlingsplaner beskriva förmågan att hantera större olyckor respektive krisberedskapen. Detta kan sägas ge sken av att man har förmåga att under en olycka/kris vidta nödvändiga åtgärder. En framgångsrik hantering av en olycka/kris förutsätter dock att vissa åtgärder har vidtagits redan före olyckan/krisen. Det är således helt nödvändigt att de aktörer som kan bli involverade i olyckor/kriser har rätt kompetens och har övat, bl.a. för att kunna samverka. Vidare är det nödvändigt

att dessa aktörer har planerat för insamling och analys av information, snabb mobilisering av resurser, evakuering av människor och djur (inklusive registrering av individer), informationsspridning m.m. Som erfarenheterna av skogsbranden visat leder brister i något av dessa avseenden ofrånkomligen till konsekvenser för olycks- och krishanteringen i stort.

Räddningsarbetet och krishanteringen genomfördes med hjälp av stora insatser från Försvarsmakten och Hemvärnet, olika myndigheter, frivilliga samt företag och organisationer. Erfarenheterna från skogsbranden ger vid handen att det redan på planeringsstadiet är nödvändigt att skapa förutsättningar och rutiner för ett effektivt utnyttjande av dessa ovärderliga resurser.

För hantering av större olyckor är räddningstjänstens normala ledningsmodell mindre lämplig. Efter länsstyrelsens övertagande av ansvaret för räddningsarbetet och tillsättandet av en ny räddningsledare skapades en ledningsstab där flera centrala myndigheter utgjorde samverkansparter. Den nya ledningen tog ansvar inte bara för räddningsinsatserna utan även för krishanteringsfrågor. Det har dock framförts att man inte kände igen den ledningsmodell och ansvarsfördelning som tillämpades. Detta tyder på att det finns behov av en nationell och gemensam ledningsmodell som alla centrala aktörer känner till och kan arbeta efter.

Många av aktörerna avvaktade med åtgärder tills det blev tydligt att skogsbranden var en extraordinär händelse eller en riksangelägenhet. Beslut och handling i en allvarlig olycka eller kris måste dock i princip alltid ske utifrån ett ofullständigt beslutsunderlag. Det vore därför värdefullt med en övergripande princip för beslutsfattande som fungerar även när beslutsunderlaget inte är fullständigt.

1 Uppdraget och utredningens arbete

Skogsbrandutredningen fick genom kommittédirektiv (dir. 2014:116), se bilaga 1, i uppdrag att utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanlands län sommaren 2014 redogöra för vilka lärdomar som kan dras i syfte att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera allvarliga olyckor och kriser. Utredningen skulle beskriva och utvärdera den operativa insatsen och övrigt arbete som hade bedrivits av de berörda aktörerna i samband med skogsbranden. I direktiven pekades ett antal frågor ut som särskilt skulle omfattas av arbetet. Dessa var samordning, samverkan och ledning av insatserna, förutsättningar för brandbekämpning från luften, användningen av samhällets samlade resurser, förutsättningar för kommunikation och information till allmänheten samt krisberedskapen inom jord- och skogsbruket. Med utgångspunkt i beskrivningen och utvärderingen av den operativa insatsen skulle utredningen identifiera möjliga förbättringsåtgärder och, om så bedömdes lämpligt, lämna förslag på nödvändiga författningsändringar m.m. i syfte att stärka samhällets beredskap och förmåga att förebygga och hantera allvarliga olyckor och kriser. Utredningen skulle i sitt arbete ta del av relevanta aktörers utredningar av skogsbranden. Skogsbrandutredningen avsågs inte ersätta övriga aktörers utredningar. Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 1 september 2015.

Genom tilläggsdirektiv (dir. 2015:12), se bilaga 2, begränsades utredningens uppdrag till att enbart avse en beskrivning och utvärdering av den operativa händelsen och övrigt arbete som har bedrivits i samband med skogsbranden. Enligt tilläggsdirektiven

ska uppdraget slutredovisas senast den 28 februari 2015. Redovisningen ska avse arbetet fram till denna tidpunkt.

Med hänsyn till utredningens förändrade uppdrag ligger det i sakens natur att denna slutredovisning huvudsakligen är problemorienterad.

Utredningen har bedrivit sitt arbete genom att hämta in underlag från de aktörer som deltog i hanteringen av skogsbranden. Möten har hållits med dessa aktörer, antingen enskilt eller i grupp. Därutöver har möten hållits med representanter för myndigheter som av olika anledningar utreder frågor som har samband med hanteringen av skogsbranden. Skogsbrandutredningen har således haft möten med följande aktörer.

- Fagersta kommun, inkl. räddningstjänsten
- Norbergs kommun, inkl. räddningstjänsten
- Sala kommun, inkl. räddningstjänsten
- Surahammars kommun, inkl. räddningstjänsten
- Länsstyrelsen i Västmanlands län
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Försvarsmakten
- Hemvärnet
- Civilförsvarsförbundet
- Frivilliga Resursgruppen
- Polisen
- SOS Alarm AB
- Sveriges Radio
- P4 Västmanland
- Skogsstyrelsen
- Jordbruksverket
- Lantmäteriet
- Lantbrukarnas Riksförbund, LRF
- Trafikverket
- Sveriges meteorologiska och hydologiska institut, SMHI
- Sveriges kommuner och landsting, SKL
- Kustbevakningen
- Energimyndigheten
- Mellanskog AB

- Stora Enso AB
- SITS (Snabba Insats Team Skogsbrand) i Sverige
- Kyllesjö Skog
- Statens Haverikommission
- Totalförsvarets Forskningsinstitut
- Nationellt Centrum för Krishanteringsstudier, Försvarshögskolan
- SP Fire Research
- Nerikes Brandkår
- Riksrevisionen

Därutöver har utredningen haft möten med brandchefen Lars-Göran Uddholm, Södertörns brandförsvarsförbund, f.d. generaldirektören Christina Salomonson och f.d. tjänstemannen i bl.a. Försvarsdepartementet Ulf Bjurman. Utredningen har vidare deltagit i den av Länsstyrelsen i Västmanlands län arrangerade konferensen ”Skogsbranden i Västmanland – en riksangelägenhet” den 24 november 2014.

2 Svensk olycks- och krishantering – gällande lagstiftning och styrande principer

I detta kapitel redogörs, efter en kort historisk tillbakablick, kort för den lagstiftning och de principer som är grunden för den svenska hanteringen av allvarliga olyckor och kriser. En utförligare redovisning av gällande lagstiftning finns i bilaga 3. Vidare presenteras en kort sammanfattning av den uppföljning av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor som genomfördes 2009. Slutligen redogörs kort för vissa offentliga tryck som behandlat aktuella områden.

2.1 Historisk tillbakablick

2.1.1 Brandlagen (1974:80)

Fram till i mitten på sjuttioalet var den allmänna räddningstjänsten så gott som helt oreglerad på så sätt att det, med vissa undantag, saknades bestämmelser om vilka räddningsuppgifter samhället ansvarade för, vilka krav en räddningsorganisation borde uppfylla för att kunna fullgöra dessa uppgifter, hur organisationen skulle vara uppbyggd, vem som skulle vara dess huvudman, vilka befogenheter den skulle ha och hur tillgängliga resurser skulle utnyttjas eller samordnas. När det gällde de kommunala insatserna

vilade dessa på frivilliga åtaganden. Genom brandlagen (1974:80) åtgärdades bristen på relevant lagstiftning.

Genom brandlagen definierades även begreppet räddningstjänst. Med räddningstjänst förstods ”verksamhet som syftar till att vid brand, oljeutflöde, ras, översvämning eller annat nödläge avvärja eller begränsa skada på människor eller egendom eller i miljön, under förutsättning att det med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för räddningsåtgärderna och omständigheterna i övrigt kan anses påkallat att staten eller kommun svarar för att sådana åtgärder vidtas”. Rent förebyggande åtgärder innefattades inte i begreppet.

2.1.2 Räddningstjänstlagen (1986:1102)

Regleringen av samhällets räddningstjänst var fortfarande splittrad på flera olika författningar. Ett sätt att möta dåtidens krav på ökad effektivitet var att samla bestämmelserna i en gemensam lagstiftning, räddningstjänstlagen (1986:1102), RåL. Lagen tog sikte på hur samhällets räddningstjänst skulle organiseras och bedrivas. Definitionen på räddningstjänst hämtades från brandlagen. Åtgärder för att förebygga olyckor eller skador innefattades fortfarande inte i begreppet räddningstjänst. Enligt RåL var det kommunernas uppgift att vidta åtgärder för att förebygga bränder och skador till följd av bränder. I övrigt lades en skyldighet på kommunerna att, utan eget ansvar, främja olycks- och skadeförebyggande verksamhet i respektive kommun.

Genom detaljerade bestämmelser i RåL reglerades hur räddningstjänsten skulle organiseras och bedrivas samt fördelningen av ansvar, uppgifter, befogenheter och resurser mellan stat och kommun. Under årens lopp ändrades och kompletterades RåL med tillhörande förordning vid ett flertal tillfällen. Lagen kom efterhand att kritiserars för att vara föråldrad och delvis alltför detaljerad. Detaljregleringen ansågs bl.a. alltför starkt styra inriktningen på den kommunala räddningstjänsten och innebära en likformighet av verksamheten som inte lämnade utrymme för en anpassning till lokala behov och förutsättningar.

En översyn av räddningstjänstlagstiftningen låg sedan till grund för ny lagstiftning (se nedan). Samtidigt hade den s.k. Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (SOU 2001:41) lämnat förslag till bl.a. ett nytt planeringssystem för samhällets insatser inom krishanteringsområdet. Utredningens förslag behandlades i olika sammanhang, bl.a. i propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10) i vilken bedömningen gjordes att några grundläggande principer bör gälla för organisation och ledning inom krishanteringsområdet. Även i propositionen Samhällets säkerhet och beredskap (prop. 2001/02:158) behandlades några av utredningens förslag, nämligen planeringssystemet för beredskapen vid svåra påfrestningar på samhället i fred och vid höjd beredskap. I propositionen framhölls att den lokala krishanteringsförmågan är grunden för samhällets krishanteringsförmåga, som alltså ska byggas underifrån. Sedan dess gäller de principer för ansvarsfördelningen inom området krisberedskap och krishantering som redovisas i följande avsnitt.

2.2 Gällande lagstiftning

2.2.1 Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

Från detaljstyrning till målstyrning

Genom lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, LSO, övergick styrningen av kommunerna från detaljstyrning till målstyrning, dvs. styrning genom angivande av nationella, övergripande mål. De nationella målen, bl.a. att i hela landet bereda ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor för människors liv, hälsa, egendom och miljö, ska kompletteras med lokala verksamhetsmål, vilket innebär olika mål för olika kommuner. Den politiska bedömningen var, enligt förarbetena (prop. 2002/03:119), att en minskad detaljreglering och en större erfarenhetsåterföring ger ökad effektivitet i det olycksförebyggande och skadeavhjälpande arbetet. Modellen med nationella mål som statligt styrmedel sägs ställa höga krav på en utvecklad och väl fungerande tillsynsfunktion.

Bl.a. på grund av kommunernas storlek, befolkningstäthet och aktuell industriell verksamhet samt förändringar i den lokala riskbilden kan kommunernas behov av kompetens inom området variera över tiden. Därför måste LSO vara flexibel och skapa utrymme för en kontinuerlig anpassning till de olika behoven. Den personal som är verksam inom området måste genom utbildning och erfarenhet ha den kompetens som är nödvändig för att allmänheten ska ha en tillfredsställande säkerhet. Det är tillsynens uppgift att säkerställa att så är fallet.

Förebyggande verksamhet

För att få ned antalet dödsfall och skadade personer, minska den materiella förstörelsen samt minimera konsekvenserna av de olyckor som trots allt inträffar måste effekten av det förebyggande arbetet hos enskilda och kommunerna öka. Därför innehåller LSO ett antal bestämmelser om åtgärder i detta avseende.

Den enskildes ansvar

Den enskilde har det primära ansvaret för att skydda liv och egendom och att inte orsaka olyckor. Som enskild räknas både fysiska och juridiska personer. Det är i första hand den enskilde som ska vidta och bekosta åtgärder som syftar till att förhindra olyckor och begränsa konsekvenserna av de olyckor som inträffar. Bakgrunden till denna ordning är bedömningen att grunden för förmågan att förebygga och hantera räddningssituationer främst skapas i den normala verksamheten och inte genom de åtgärder som det offentliga utför.

Kommunens ansvar

Övergången från detaljstyrning till målstyrning innebär ett krav på att de lokala verksamhetsmålen, för varje mandatperiod, fastställs i form av handlingsprogram, ett för den förebyggande verksamheten och ett för räddningstjänsten. Båda programmen ska innehålla en beskrivning av de risker för olyckor som kan leda till

räddningsinsatser. Beskrivningen förutsätter att kommunen identifierar risker samt analyserar och bedömer dessa. Programmet för räddningstjänst ska dessutom innehålla en beskrivning av kommunens förmåga att genomföra räddningsinsatser. Mot bakgrund av att verksamheten till skydd mot olyckor har stor betydelse för allmänhetens trygghet har regeringen, som en yttersta utväg, möjlighet att besluta om ändring av ett handlingsprogram.

Som nationellt mål för räddningstjänsten gäller att denna ska planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt.

Krav på olycksundersökning

Kommunen åläggs genom LSO en skyldighet att se till att olyckor som lett till räddningsinsats undersöks. Syftet är att få svar på frågorna varför och hur olyckan skedde och följa upp hur räddningsinsatsen genomförts. Resultatet av en sådan undersökning anges ge en god grund för kommunens handlingsprogram och vara ett bra underlag för den skadeförebyggande verksamheten.

Statens ansvar

Redan genom RåL hade staten, genom Statens räddningsverk och länsstyrelserna, ansvar för tillsynen av kommunernas verksamhet. I förarbetena till LSO anføres att denna tillsynsverksamhet kommer att bli än viktigare om antalet olyckor ska bli färre och konsekvenserna minimeras.

Till LSO hör förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor, FSO. I denna finns bl.a. en bestämmelse som ger länsstyrelserna och kommunerna behörighet att meddela s.k. eldningsförbud och föreskrifter om ”liknande förebyggande åtgärder mot brand”. I förordningen finns även bestämmelser om samordning och övertagande av ansvaret för räddningstjänst i vissa fall. Således får länsstyrelsen, om det fordras omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst, ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av insatserna.

2.2.2 Lag (2006:544) 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, LEH, innehåller bestämmelser som gör det möjligt för kommunerna (och landstingen) att i samband med en s.k. extraordinär händelse att anpassa sin organisation till rådande omständigheter och således kunna fatta snabbare beslut än vad som är möjligt i den ordinarie kommunala verksamheten. En extraordinär händelse definieras som 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 kommunen (eller landstinget). Typiska händelser som avses är väderrelaterade händelser av större omfattning, som t.ex. större översvämningar, ras som en följd av längre tids nederbörd och omfattande snöoväder. En större skogsbrand, som hotar bebyggelse eller liknande, och som kräver betydande insatser utöver räddningstjänsten, är ytterligare exempel på en extraordinär händelse. Normalt är dock inte enstaka bränder tänkta att omfattas av den föreslagna lagen. Det som särskiljer extraordinära händelser från andra händelser är de extraordinära händelsernas stora omfattning och att händelseförloppet är snabbt och svårt att överblicka och därmed kräver snabba beslut av de kommunala organen. Det är alltså händelser som ställer speciella krav på den kommunala organisationen.

Genom lagen åläggs kommunerna även skyldighet att vidta vissa förberedelser med avseende på extraordinära händelser. Kommunerna ska således genom risk- och sårbarhetsanalyser identifiera och analysera de risker som kan inträffa i kommunen och som kan påverka kommunens verksamhet. Utifrån dessa risk- och sårbarhetsanalyser ska kommunen för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur man ska hantera extraordinära händelser. Vidare är kommunerna inom sitt geografiska område skyldiga att verka för att berörda aktörer samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet avseende extraordinära händelser samt att samordna dels de olika aktörernas krishanteringsåtgärder, dels informationen till allmänheten under

en sådan händelse. Kommunen ska även ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid en extraordinär händelse.

När det gäller den regionala krishanteringsförmågan anförts i förarbetena till LEH (prop. 2005/06:133) att länsstyrelserna har flera viktiga uppgifter i krishanteringsystemet. Skälet härtill är att det vid händelser med direkta konsekvenser i en eller flera kommuner eller län kan krävas en samordnad ledning på regional nivå. Samordningsbehovet berör även företag och organisationer. Länsstyrelserna ska snabbt kunna upprätta en egen ledningsfunktion för bl.a. samordning och information vid kriser. Funktionen ska vara utbildad och övad. Vid kriser är det viktigt att länsstyrelserna kontinuerligt kan inhämta, sammanställa, analysera och förmedla en övergripande lägesinformation till alla berörda aktörer. Länsstyrelserna bör även verka för att parterna samordnar sin information samt har förmåga att på ett effektivt sätt kommunicera med allmänheten och medierna. Genom deltagande i nätverk och gemensamma utbildningar samt övningar skapas ett effektivt resursutnyttjande. Länsstyrelserna bör årligen följa upp krisberedskapsförberedelserna på lokal nivå och rapportera vilka åtgärder som vidtagits samt redovisa en bedömning av effekten av dessa.

När det gäller den nationella krishanteringsförmågan påpekas i förarbetena att regeringens ansvar i första hand avser strategiska frågor medan ansvaret för ledning och samordning av operativa åtgärder av nationell karaktär ligger på central myndighetsnivå.

Till LEH hör förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Enligt denna är kommunerna skyldiga att bl.a. hålla länsstyrelsen underrättad om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser samt lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen vid extraordinära händelser.

2.2.3 Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (krisberedskapsförordningen) är statliga myndigheter,

dvs. även länsstyrelserna, skyldiga att genom sin verksamhet bidra till att minska sårbarheten i samhället och att utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Med "fredstida krissituationer" avses mycket allvarliga kriser, alltså inte olyckor och andra händelser av mera vardaglig karaktär. De situationer som i första hand avses är 1) situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, eller en situation där det finns ett hot eller en risk att ett sådant läge kan komma att uppstå och 2) situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer.

"Krisberedskap" definieras i förordningen som förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer.

Genom krisberedskapsförordningen åläggs de statliga myndigheterna en skyldighet att samverka vid kriser. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra för att på bästa sätt hantera den uppkomna situationen. I förarbetena till LEH sägs beträffande denna samverkan att en effektiv krishantering förutsätter långtgående samverkan mellan berörda myndigheter.

I krisberedskapsförordningen regleras även länsstyrelsens ansvar inom sitt geografiska område när det gäller sådana situationer som avses i förordningen. Länsstyrelsen ska således vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer (t.ex. kommuner, landsting och näringsliv) och den nationella nivån. Vidare ska länsstyrelsen i aktuella situationer verka för att

- regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställs,
- nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt,
- under en kris samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och myndigheter,
- informationen till allmänheten och företrädare för massmedia under sådana förhållanden samordnas, och
- efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande.

Statliga myndigheter är enligt förordningen skyldiga att varje år göra en risk och sårbarhetsanalys. De ska därvid särskilt beakta

1. situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, eller en situation där det finns ett hot eller en risk att ett sådant läge kan komma att uppstå,
2. situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer,
3. att de mest nödvändiga funktionerna kan upprätthållas i samhällsviktig verksamhet, och
4. förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.

Varje myndighet är skyldig att se till att personalen vid myndigheten får den utbildning och övning som behövs för att den ska kunna lösa sina uppgifter i samband med krissituationer. En planlagd utbildnings- och övningsverksamhet i syfte att uppnå detta mål ska genomföras.

2.2.4 Förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Av 52 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion (länsstyrelseinstruktionen) framgår bl.a. att länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig myndighet enligt LEH. Genom sin verksamhet ska länsstyrelsen minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under bl.a. frestida krissituationer.

Enligt 53 § 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.

Av 54 § framgår att länsstyrelsen med avseende på krisberedskap ska vara sammanhållande inom sitt geografiska område och före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas. Länsstyrelsen ska särskilt

1. ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid krissituationer,
2. stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet avseende planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning,
3. ha ett regionalt råd för skydd mot olyckor och krisberedskap, i vilket representanter för länsstyrelsen och berörda aktörer i krishanteringssystemet bör ingå, för att skapa nödvändig samordning,
4. upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som ska kunna användas som underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder,
5. följa upp kommunernas tillämpning av LEH,
6. årligen till MSB rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och landsting vidtagit och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna, samt
7. verka för att den verksamhet som berörda aktörer bedriver inom länet avseende krisberedskap bidrar till att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås.

2.2.5 Förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet

Enligt förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet får Försvarsmakten bidra med sina resurser till en annan myndighet, kommuner, landsting och enskilda. Försvarsmakten beslutar själv om stöd kan och bör ges. Förordningen skapar förutsättningar att utnyttja Försvarsmaktens resurser även i situationer som inte är räddningstjänst. Av förordningen framgår dock att stöd enligt LSO ska prioriteras. Det aktuella stödet ska gälla uppgifter som Försvarsmaktens personal är lämplig för. Försvarsmaktens personal får inte användas för uppgifter som innebär en ”inte obetydlig risk för att personalen kan komma att skadas”. Personalen får heller inte användas i situationer där denna riskerar att behöva bruka tvång eller våld mot

enskilda. Uppgiften att lämna stöd till civil verksamhet får inte bli dimensionerande för Försvarsmaktens verksamhet.

2.2.6 Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, bildades den 1 januari 2009. Samtidigt lades Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar ned. I den proposition (Stärkt beredskap – för säkerhets skull, prop. 2007/08:92) som låg till grund för dessa förändringar anfördes bl.a. att bildandet av MSB var ett viktigt led i strävan att utifrån en helhetssyn på samhällets krisberedskap värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet samt förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter. Avsikten med att ge myndigheten namnet Myndigheten för samhällsskydd och beredskap sades vara att lyfta fram det arbete som bedrivs i Sverige avseende krisberedskap. Begreppet samhällsskydd anger att myndigheten, med ett medborgarperspektiv, verkar för att skydda samhället mot olyckor och extraordinära händelser.

I det följande redovisas vissa bestämmelser i myndighetens instruktion. Endast bestämmelser av direkt betydelse för Skogsbrandutredningens arbete ingår i redovisningen.

MSB:s verksamhetsområde och uppgifter

I instruktionens 1 § anges MSB:s verksamhetsområde och uppgifter på ett mera övergripande plan. Enligt förta stycket har myndigheten 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 eller en kris. I paragrafens andra stycke anges att MSB ska

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

2. arbeta med samordning mellan berörda aktörer i samhället för att förebygga och hantera olyckor och kriser,
3. bidra till att minska konsekvenser av olyckor och kriser,
4. följa upp och utvärdera samhällets krisberedskapsarbete, och
5. se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde.

Förebyggande och förberedande arbete

MSB:s uppgifter och ansvar när det gäller det förebyggande och förberedande arbetet inom området skydd mot olyckor och krisberedskap, dvs. åtgärder som tidsmässigt ligger före en olycka eller kris, regleras i instruktionens 2-6 §§.

Enligt instruktionens 2 § är det MSB:s uppgift och ansvar att i samverkan med myndigheter (inklusive länsstyrelser), kommuner, landsting, organisationer och företag identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga. MSB ska dessutom tillsammans med de ansvariga myndigheterna genomföra en övergripande planering av åtgärder som bör vidtas. MSB ska värdera, sammanställa och rapportera resultatet av arbetet till regeringen.

I instruktionens 3 § första stycke anges att MSB, i enlighet med de föreskrifter som gäller för området skydd mot olyckor, ska samordna och utveckla verksamheten inom räddningstjänsten och när det gäller olycks- och skadeförebyggande åtgärder.

MSB ska, enligt instruktionens 5 § första stycket, se till att utbildning inom krisberedskapsområdet tillhandahålls. Myndigheten ska dessutom genomföra övningar inom sitt ansvarsområde. Enligt paragrafens andra stycke ska MSB se till att ledningsmetoder, stödsystem och materiel för räddningstjänst och krishantering utvecklas och tillhandahålls.

Samordning och stöd vid olyckor och kriser

MSB:s uppgifter och ansvar för samordning och stöd vid olyckor och kriser, dvs. åtgärder som aktualiseras under en olycka eller en kris, regleras i instruktionens 7-9 §§.

Enligt 7 § första stycket ska MSB ha förmågan att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser samt stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris. MSB ska se till att berörda aktörer vid en kris får tillfälle att

1. samordna krishanteringsåtgärderna,
2. samordna information till allmänhet och media,
3. effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser, och
4. samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder.

När det gäller Sveriges möjlighet att begära stöd från EU är det, enligt instruktionens 9 §, MSB som är den myndighet som är behörig att begära bistånd från ERCC. Enligt paragrafens tredje stycke ska MSB före ett beslut om att begära bistånd informera Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) om de åtgärder myndigheten avser att vidta.

Uppföljning, utvärdering och lärande

MSB:s uppgifter och ansvar för uppföljning, utvärdering och lärande, dvs. åtgärder som följer efter en olycka eller kris, regleras i instruktionens 10-11 §§.

Enligt 11 § ska MSB se till att erfarenheter tas till vara från inträffade olyckor och kriser. Till stöd för detta ska MSB tillhandahålla tvärsektoriella och samlade bilder och bedömningar samt utveckla kompetens och metodik inom området som tillgodoser nationella, regionala och lokala behov.

Särskilda uppgifter

MSB har vidare ett antal särskilda uppgifter. Således ska MSB bl.a., enligt instruktionens 16 §, införa, förvalta och utveckla radiokommunikationssystemet för skydd och säkerhet (Rakel-systemet).

2.3 Principer för krishantering

Ansvarsprincipen: den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer.

Likhetsprincipen: en verksamhets organisation och lokalisering ska så långt som möjligt överensstämma i fred, kris och krig.

Närhetsprincipen: kriser ska hanteras på lägsta möjliga organisatoriska nivå i samhället.

Krisberedskapen bygger vidare på s.k. *sektorsansvar*, vilket innebär att alla myndigheter och organisationer inom ett verksamhetsområde har ansvar inom sitt respektive område även vid en kris. För att undvika ”stuprörsbeteende” vid hantering av kriser har innebörden av ansvarsprincipen utvidgats till att även avse en skyldighet för de som har sektorsansvar att initiera och bedriva *sektorsövergripande samverkan*.

Eftersom det i samband med en kris finns behov av att samordna de olika sektorernas arbete inom varje geografiskt område, en kommun till exempel, har ett *geografiskt områdesansvar* införts. Det innebär att en kommun är ansvarig för att hantera en kris inom sitt geografiska område, att länsstyrelsen är ansvarig på regional nivå och att regeringen har områdesansvaret på nationell nivå. Regeringens ansvar gäller i första hand strategiska frågor. Ansvaret för den operativa ledningen och samordningen ligger på berörda myndigheter. Regeringskansliet (enheten för samordning av samhällets krisberedskap) stödjer regeringen i krishanteringsarbetet. Även inom Regeringskansliet ligger ansvarsprincipen till grund för arbetet vid kriser, dvs. det departement som ansvarar för en viss sakfråga under normala förhållanden hanterar den frågan även vid en kris.

Vid en kris ska de som har ett geografiskt områdesansvar verka för att samordningen fungerar mellan alla (t.ex. myndigheter, företag, frivilligorganisationer, trossamfund etc.) som är inblandade i krisberedskapen på lokal, regional respektive central nivå. De geografiskt områdesansvariga ska också samordna informationen till allmänheten vid en kris. Däremot övertar de inte ansvaret från någon annan aktör utan samtliga aktörer behåller, som en följd av ansvarsprincipen, ansvaret för sitt respektive verksamhetsområde.

2.4 Uppföljning av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

I Ds 2009:47 redovisas en uppföljning av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Som sammanfattande bedömning (för en utförligare redovisning, se bilaga 3) sägs bl.a. följande.

Arbetet med reformen skydd mot olyckor har gått i enlighet med intentionerna men utvecklingen har gått trögt. Lagstiftningen stöder och driver visserligen på arbetet men det återstår mycket arbete innan intentionerna fullt ut har uppnåtts. Arbetet sägs vara på rätt väg, varför man inte ser några starka skäl för att föreslå förändringar i lagstiftning eller att slå samman olika lagstiftningar på säkerhetsområdet. Bl.a. har det visat sig att den större förändringen med skriftliga redogörelser på brandskyddsområdet fungerar tillfredsställande och att utvecklingen går i rätt riktning. Likaså har utbildningssystemet för skydd mot olyckor i huvudsak kunnat tillgodose behoven av personal inom området, både kvalitativt och kvantitativt. Slutsatsen är att reformens lagstiftning och utformning i övrigt är lämplig och accepterad av berörda parter. Tillämpningen behöver dock utvecklas, inte minst vad gäller den kommunala styrningen av säkerhetsarbetet med mål, handlingsprogram, samverkan, genomförande, uppföljning och förbättring. I arbetet med handlingsprogrammen för den andra mandatperioden har i flera kommuner märkts en avmattning i intresse och engagemang för frågorna. Arbetet i tillämpningen behöver tillföras ny energi och stödåtgärder för att intentionerna i ett målstyrt och systematiskt förbättringsarbete ska uppnås.

När det gäller frågan om ”utvecklingsbehov i stort” anför bl.a. att det finns ett antal områden som kräver särskild uppmärksamhet i det fortsatta arbetet. Nedan framhålls några sådana som kräver mer omfattande utvecklingsinsatser.

På kommunal nivå är det angeläget att utvecklingen går mot ökad samverkan och ett bredare och mer samordnat säkerhetsarbete. Det finns exempel på framgångsrikt sådant tvärsektorieellt arbete med ett samlat arbete över många olika säkerhetsområden. Sådant arbete bör stödjas, utvecklas och spridas. Alltför få kommuner bedöms ha utnyttjat möjligheterna till samverkan och samordning inom ett bredare säkerhetsarbete.

Samhällsförändringar sker hela tiden och kan ibland gå fort. Det kan gälla befolkningsutveckling, energisystem, ekonomi eller andra områden. Även för området skydd mot olyckor gäller det att ha beredskap och flexibilitet för att möta förändrade förutsättningar. Bl.a. är det viktigt att kunna möta problemen med att försörja glesbygdsområden med trygghet och säkerhet i rimlig grad trots befolkningsförändringarna och ansträngd ekonomi.

Det finns stora utvecklingsbehov när det gäller kommunernas styrning av och process för det kommunala säkerhetsarbetet, inte minst då skyddet mot olyckor. Styrningen bör utgå från medborgarnas nytta och inte från detaljer i resurser och organisation inom räddningstjänsten. Först då blir begreppet målstyrning en realitet. Och först då blir begreppet likvärdighet meningsfullt. Här krävs det en utveckling av målstyrningen och handlingsprogrammen, där inte minst kommunernas egenkontroll med uppföljning, utvärdering, lärande och förbättringsarbete utvecklas. Staten behöver stödja kommunerna i denna utveckling med statistik, analyser, metoder och exempel samt utbildning.

Statens tillsyn behöver stärkas. Det gäller resurser, kompetens och arbetsformer. Länsstyrelserna bör prioritera tillsynsuppgifterna inom området skydd mot olyckor högre. Länsstyrelsernas tillsynsarbete skulle underlättas avsevärt om kommunerna når framgång i arbetet med att utveckla ett systematiskt säkerhetsarbete med god egenkontroll. Då skulle tillsynen kunna fokuseras på mål och resultat snarare än på detaljer.

2.5 Offentliga tryck som behandlat frågor om skydd mot olyckor och krishantering

Inom områdena skydd mot olyckor och krishantering har ett stort antal offentliga tryck presenterats de senaste decennierna. Vissa av dessa ingår i nedanstående redovisning.

Propositionen Ledningen av befolkningskyddet och räddningstjänsten m.m. (prop. 1984/85:161).

I propositionen konstaterades att samhället blir alltmer invecklat och beroende av försörjnings- och kommunikationssystem samt att

urbaniseringen ökat olycksriskerna. Mycket talade därför för att effektivisera och förstärka det förebyggande arbetet. Det var även viktigt att redan i fred beakta civilförsvsverksamhetens krav och behov av förebyggande åtgärder.

Hot- och riskutredningen (SOU 1995:19)

I utredningens slutbetänkande Ett säkrare samhälle sägs att ett av de problemområden där behovet av åtgärder var speciellt stort var ledning av samhällets åtgärder vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och myndigheternas befogenheter att ingripa med tvångsmedel.

Propositionen Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (1996/97:11)

I propositionen påpekas att synsättet att enbart se på säkerhet ur ett militärt perspektiv är förlegat. I stället utgår vi nu från ett ”vidgat säkerhetsbegrepp”. Det vidgade säkerhetsbegreppet innebär att vi måste ha en helhetssyn på samhällets hantering av yttre och inre hot och påfrestningar i såväl krig som fred. Åtgärder ska vidtas för att minska risken för och konsekvenserna av svåra påfrestningar på samhället i fred. När det gäller krishantering sägs att den mest verksamma metoden för att skapa en bättre förmåga är träning genom utbildning, spel och övningar. Lokalt har kommunen det övergripande samordningsansvaret. På regional nivå har länsstyrelsen ansvaret. Regeringen har ytterst ansvar. Om åtgärderna berör mer än ett län utser regeringen från fall till fall den eller de myndigheter som ska ha samordningsansvaret.

Utredning om räddningstjänst i Sverige (SOU 1998:56)

I betänkandet Räddningstjänsten i Sverige, Rädda och skydda definierades området skydd mot olyckor och ansvarsfördelningen redovisades. Det gavs uttryck för att behov fanns av nationella och regionala förstärkningsresurser i form av personal och materiel. Bl.a. den kommunala räddningstjänsten föreslogs bli skyldiga att

genomföra olycksförloppsutredningar. Utredningen föreslog därutöver en översyn av räddningstjänstlagsstiftningen.

Betänkandet Extraordinära händelser i kommuner och landsting (SOU 2001:105)

I betänkandet presenterades förslag som syftade till att tydliggöra reglerna för kommunernas beslutsfattande vid extraordinära händelser. Vidare föreslogs att kommuner och landsting skulle ha ett planeringsansvar för extraordinära händelser. Utan att lägga något förslag i den delen framhålls i betänkandet vikten av att kommunerna och landstingen regelbundet genomför övningar av olika tänkta krisförlopp med utgångspunkt från planen.

Räddningstjänstlagutredningen (SOU 2000:63, SOU 2001:42, SOU 2002:10)

Utredningen föreslog övergripande nationella mål för den kommunala räddningstjänsten som ett medel för att ge ökad flexibilitet i utformande av räddningstjänstens organisation och räddningsinsatsens genomförande. De nationella målen skulle sedan omsättas för varje kommun genom dokumenterade åtgärder i handlingsprogram för dels det olycks- och skadeförebyggande arbetet, dels för räddningstjänsten.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (SOU 2001:41)

I betänkandet Säkerhet i en ny tid lämnade utredningen förslag till ett nytt planeringssystem för samhällets insatser inom krishanteringsområdet. Vidare redovisades huvuddragen i ett nytt system för arbetet med att leda och samordna hanteringen av allvarliga kriser i samhället. Beträffande de olika skedena i en kris gjordes bedömningen att offentliga organ måste ta på sig ett ansvar för ledning, samordning och prioritering av krishanteringsinsatserna i akuta krissituationer.

Propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10)

I propositionen behandlades vissa av Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag. Bedömningen gjordes att några grundläggande principer (ansvars-, likhets- och närhetsprincipen) bör gälla för organisation och ledning inom krishanteringsområdet. Vidare uttalades att en helhetssyn ska präglade samhällets resurser och att utgångspunkten för beredskapen är de åtgärder som vidtas i den normala fredstida verksamheten. Denna beredskap utgör grunden för ledning under höjd beredskap. Vidare gjordes bedömningen att en reformerad struktur för krishantering borde bygga på ett sektors- och ett områdesansvar.

Propositionen Samhällets säkerhet och beredskap (prop. 2001/01:158)

Även i denna proposition behandlades förslag av Sårbarhets- och säkerhetsutredningen. Ett planeringssystem för beredskapen vid svåra påfrestningar på samhället i fred samt vid höjd beredskap presenterades. Ett nytt politikområde, Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar, introducerades för att säkerställa att en tillräcklig förebyggande verksamhet bedrivs och att en tillräcklig krishanteringsförmåga åstadkoms. Samtidigt preciserades ansvarsförhållandena gällande krishantering, planering och vidtagande av åtgärder för att möta svåra påfrestningar på samhället i fred och inför höjd beredskap. Det framhölls att den lokala krishanteringsförmågan är grunden för samhällets krishantering. Därför måste beredskapen och förmågan att hantera krissituationer byggas underifrån.

Propositionen Reformerad räddningstjänstlagstiftning (prop. 2002/03:119)

Propositionen behandlade räddningstjänstlagsutredningens förslag och resulterade i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Departementsskrivelsen Försvar för en ny tid (Ds 2004:30)

Skrivelsen är en försvarspolitisk rapport från Försvarsberedningen. I rapporten lämnas en bedömning av det säkerhetspolitiska läget med slutsatser för svensk säkerhets- och försvarspolitik. Bl.a. anförs att Sverige måste fortsätta utvecklingen av samhällets krisberedskap. Det anses vara rimligt att en förskjutning sker mot satsningar som i ökad utsträckning strävar mot att skapa en förstärkt fredstida förmåga.

Betänkandet Behov av en rörlig ledningsstödsresurs (SOU 2005:8)

Den aktuella utredningens uppdrag var att se över behovet av en rörlig ledningsstödsresurs i form av en militärenhet som hade till uppgift att betjäna riksdagen, regeringen med regeringskansli eller andra viktiga samhällsfunktioner inom den offentliga sektorn i en fredstida krissituation och under höjd beredskap. Utredningen föreslog att den rörliga ledningsstödsresursen borde avvecklas.

Propositionen Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (prop. 2005/06:133)

I propositionen redovisades en strategi för samhällets säkerhet, vilken sägs syfta till att bilda ett ramverk för samhällets samlade arbete med att stärka säkerheten. En inriktning för det fortsatta säkerhetsarbetet redovisades och man beskrev ansvarsfördelningen mellan aktörerna inom samhällets krishantering liksom man tydliggjorde behovet av en samlad nationell lägesbild. Vidare redogjordes för hur strukturen för krishantering borde förstärkas genom bl.a. att en myndighet föreslogs få det tvärssektoriella krisledande ansvaret.

Departementsskrivelsen En strategi för Sveriges säkerhet (Ds 2006:1)

I Försvarsberedningens rapport konstaterades att det fortlöpande arbetet med säkerhet borde hållas samman bättre i

Regeringskansliet. I skrivelsen lämnades även förslag på de senare av riksdagen fastlagda målen för Sveriges säkerhet:

- att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden så som demokrati, rättsäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter,
- att värna befolkningens liv och hälsa och
- att värna samhällets funktionalitet.

För situationer med extra allvarliga sektorsövergripande konsekvenser ansåg beredningen att en utpekad krisledningsfunktion på myndighetsnivå borde införas med uppgift att bedriva omvärldsbevakning och analys.

Slutrapport från Rådet för stöd och samordning efter flodvågskatastrofen (Efter flodvågen – det andra halvåret, SPF skriftserie 2006:2)

I rapporten föreslogs bl.a. att om det vid en kris finns behov av att samordna insatser bör en myndighet få befogenhet att ålägga andra myndigheter att vidta vissa åtgärder.

Betänkandet Sverige inför klimatförändringarna - hot och möjligheter (SOU 2007:60)

I betänkandet presenteras bl.a. en kartläggning av det svenska samhällets sårbarhet för globala klimatförändringar och de regionala och lokala konsekvenserna av dessa förändringar. I redovisningen inkluderas även frågan om klimatförändringarnas påverkan på den svenska skogen.

Regeringens skrivelse En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder (Skr 2008/09:167)

Under rubriken Tillfredsställande räddningstjänst i landsbygdskommuner beskrivs åtgärden att utbildning i räddningstjänst bör genomföras med fortsatt statligt stöd. Syftet är

att bibehålla en hög och likvärdig kompetens bland brandmän med deltidсанställning i hela landet.

Försvarsberedningens rapport Säkerhet i samverkan (Ds 2007:46)

I rapporten, som har en global ansats, redovisas en omvärldsanalys. Ett kapitel avser Sveriges krisberedskap. Det påpekas inledningsvis att vid en större kris eller katastrof kan akut resursbrist uppstå. Den största utmaningen sägs dock oftare vara att inom kort tid samordna befintliga resurser. Vid en större kris måste resurser som i vardagen är utspridda över många olika aktörer och oftast över en stor geografisk yta snabbt kunna samlas och utnyttjas samordnat. En fungerande och väl planerad samordning mellan olika ansvarsnivåer i samhället är därför avgörande för krishantering. I syfte att uppnå detta sägs att ansvarsprincipen – att den som ansvarar för en fråga under normala omständigheter även ska göra det under en kris – bör utvecklas så att alla aktörer även gemensamt ska bidra till att ta ansvar för helheten. För detta krävs starka strukturer som stödjer ett gemensamt synsätt på verksamheten. Därutöver krävs det sektorsövergripande strukturer och system. Gemensamma övningar och utbildning sägs vara av avgörande betydelse för effektiv sektorsövergripande krishantering. En ny samlad myndighet för säkerhet och beredskap är en förutsättning för att åstadkomma en kraftfull styrning och samordning av krisberedskapen.

Regeringens skrivelse Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet (Skr 2009/10:124)

I skrivelsens sägs att de hot och risker som vårt samhälle utsätts för förändras över tiden, varför verktygen för vår förmåga att hantera dessa kontinuerligt måste ses över och utvecklas. Målen för samhällets krisberedskap behöver därför brytas ned i resultatmål för att dels tydliggöra krisberedskapens uppgift, dels stärka styrning och uppföljning av det arbete som sker inom området. Vidare anförs att krisberedskapen bör stärkas genom att aktörernas roll i arbetet i samverkansområdena förtydligas och utgår från

resultatmålen. Relevanta delar av sektorslagstiftningarna bör, med ansvarsprincipen som utgångspunkt, ses över i syfte att säkerställa att författningsstödet i tillräcklig omfattning är anpassad för allvarliga händelser och kriser. I skrivelsen redogörs också för hur civil-militär samverkan bör utvecklas för ett effektivt resurs-utnyttjande.

Betänkandet Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd (SOU 2012:29)

I betänkandet Utredningen om internationellt stöd vid kriser påpekas att mottagandet av internationellt stöd kräver ett noggrant förberedelsearbete. Ett antal förslag redovisas som syftar till att stärka Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd.

Betänkandet En myndighet för alarmering (SOU 2013:33)

I betänkandet sägs att den nationella styrningen över alarmeringsförhållandena behöver stärkas. Motivet är att säkerställa en säker, effektiv larmbehandling och likvärdiga förhållanden i hela landet. Styrningen ska präglas av ett tydligare helhetsperspektiv på den enskildes behov att få snabb och säker hjälp i en nödsituation. Utredningens överväganden och förslag har fokus på följande åtgärder.

- Ökad nationell samordning och styrning av alarmeringen
- En statlig alarmeringsmyndighet
- Reglering av alarmering i lag
- En gemensam teknisk plattform utvecklas
- Samlad uppföljning och tillsyn av alarmeringsförhållanden

Propositionen Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling (prop. 2013/14:144)

I propositionen redovisas hur krisberedskapen har utvecklats de senaste åren. I propositionen redogörs bl.a. för den enskilda människans roll i krisberedskapen, utvecklingen av arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser och resultatmål samt av samverkan och

samverkansförmåga. Vidare redogörs för arbetet med att förbättra förutsättningarna för att ge och ta emot internationellt stöd vid kriser samt för det arbete som bedrivs inom området skydd mot olyckor.

I propositionen sägs bl.a. att ett väl fungerande arbete med området skydd mot olyckor lägger en del av grunden till ett samhälle som är förberett att hantera en kris. Krisberedskapen bygger därmed också på det arbete som bedrivs när det gäller skydd mot olyckor.

I propositionen påpekas att kommunernas arbete med skydd mot olyckor har stor betydelse för människors trygghet. Det sägs dock finnas ett utvecklingsbehov i denna del som bör utgå från nyttan för enskilda individer och inte från detaljer i resurser och organisation. Kommunerna bör därför ges stöd i utvecklingen av arbetet med handlingsprogram. Det finns även en utvecklingspotential i arbetet med att systematiskt följa upp, utvärdera och analysera kommunernas handlingsprogram för att ta tillvara erfarenheter.

När det gäller frågan om länsstyrelsens tillsyn över kommunernas verksamhet inom området skydd mot olyckor anförs att en fungerande statlig tillsyn över kommunernas verksamhet inom området skydd mot olyckor är ett viktigt verktyg för att nå målen. En central del i länsstyrelsernas tillsyn över kommunerna är att bedöma om kommunerna lever upp till de nationella mål och verksamhetsmål som framgår av lag och anges i kommunernas handlingsprogram för räddningstjänst och förebyggande verksamhet. Tillsynen ska syfta till en likvärdig utveckling och till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till lokala förhållanden tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor. Bedömningen görs att länsstyrelsernas tillsyn inom området kan utvecklas inom ramen för nuvarande ekonomiska förutsättningar. Länsstyrelsernas kompetens för tillsynen kan utvecklas genom t.ex. samverkan mellan länsstyrelserna och genom samverkan med andra tillsynsområden inom länsstyrelserna. Vidare bör MSB inom ramen för nuvarande ekonomiska förutsättningar utveckla stödet till länsstyrelserna.

Delbetänkande av NISU 2014 Viktigt meddelande till allmänheten via mobil telefoni (SOU 2014:92)

Utredningens uppdrag var att redovisa de rättsliga förutsättningarna för SOS Alarm AB att inrätta och driva ett system för viktigt meddelande till allmänheten (VMA) via mobil och fast telefoni vid allvarliga olyckor och kriser. Bakgrunden till uppdraget var att SOS Alarm fått i uppdrag av regeringen att under 2013 och 2014 inrätta ett nytt tekniskt system för VMA via mobil och fast telefoni och därefter svara för driften och underhållet av systemet. I betänkandet lämnas förslag på hur sms-meddelanden kan skickas inte bara till mobiltelefoner med registrerad adress inom ett geografiskt område som berörs av ett VMA, men också till mobiltelefoner som faktiskt finns inom området.

3 Skogsbranden i Västmanland – beskrivning av händelseförlopp och operativa insatser

3.1 Inledning

Kartläggningen av skogsbranden och räddningsarbetet utgår från den dokumentation som räddningstjänsten och andra aktörer lämnat från insatserna. När det gäller räddningstjänstens inledande insatser har utredningen också tagit del av den olycksutredning om skogsbranden som Nerikes Brandkår utfört på uppdrag av de berörda räddningstjänsterna¹ och även tagit del av underlag som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, arbetar med inom ramen för arbetet med en observatörsrapport om skogsbranden. Utredningen har därutöver haft möten med flertalet av de berörda aktörerna.

Nedanstående beskrivning av händelseförlopp och insatser i samband med skogsbranden i Västmanland gör inte anspråk på att vara heltäckande. Dokumentationen av insatser och beslut har varit bristfällig i vissa delar. Detta gäller framför allt räddningstjänstens dokumentation, loggböcker m.m., från räddningsarbetets inledande skede.

¹ Olycksutredning – Skogsbrand Västmanland. Nerikes Brandkår (Dnr 2014/336-MBR-196)

3.2 Kommunal räddningstjänst

3.2.1 Larm och inledande skede

Larm till SOS Alarm inkom klockan 13.29 torsdagen den 31 juli. Den person som larmade rapporterade brand på ett kalhygge nordost om Seglingsberg i Surahammars kommun. Branden hade uppstått i samband med markberedning. Inringaren, eller maskinföraren, hade försökt släcka branden själv med den släckutrustning som fanns i maskinen. Brandområdet bedömdes av inringaren uppgå till en yta om ca 30 x 30 m. Han meddelade också i samtalet att det blåste kraftigt. Ärendet fick rubriceringen ”Brand ute – terräng. Skogsbrand”. Maskinföraren lämnade i samtalet räddningskoordinater för den aktuella platsen. SOS-operatören lade in koordinaterna som position för händelseplatsen.

Under samtalet med SOS-operatören kopplades inre befäl (IB) på räddningstjänsten, Mälardalens brand- och räddningsförbund (MBR), in för medlyssning. Under samtalet gav IB beskedet att utlarmning skulle ske enligt gällande larmplan. Räddningstjänsten övertog därefter ansvaret för dirigering av brandbilarna.

Larmet gick ut till räddningsstationerna Virsbo och Surahammar (deltidsstationer) som ingår i MBR:s område. Från Virsbo åkte två släckbilar. Båda enheterna befann sig vid tidpunkten för larmet i Virsbo, ca 13 km från brandplatsen. Även från Surahammar åkte två bilar, som befann sig i närheten av Ramnäs. En ledningsbil med insatsledare larmades ut från Västerås. Till branden åkte även en brandingenjör i beredskap (BIB) som inte var utlarmad men som i utbildningssyfte åkte till brandplatsen med medföljande praktikanter.

SOS Alarm gav efter utlarmningen information om larmet och branden till Polisen och till Trafikverket enligt gällande rutiner. Även andra larm och rapporter om branden inkom till SOS Alarm, bl.a. från brandflyget och från flygtrafikkontrollen på Arlanda och senare från allmänhet och boende kring området. Det rapportera-

des om kraftig vind i ost/nordostlig riktning, stora rökmoln och stickande brandlukt.

Positionering och framkörning

I SOS Alarms uppdrag som mottagare av larm på nödnummer 112 ingår att fastställa position för händelseplatsen. Under det första larmsamtalet lämnades koordinater för platsen. Koordinaterna kontrollerades av SOS-operatören som lade in en position för brandplatsen vid vändplan längst ut på en skogsväg kallad Stora Gräsgårdsvägen, en förlängning av Bergtorpsvägen. Någon närmare vägbeskrivning lämnades inte vid samtalet och efterfrågades inte heller av SOS-operatören eller av IB på räddningstjänsten.

Kort tid efter larmet lade en annan operatör hos SOS Alarm in en ny position 2 för platsen, belägen strax söder om den tidigare positionen och närmare en annan skogsväg, Urskogsvägen. Denna position 2, som sedan visade sig vara felaktig, låg markerad i ca 30 minuter. Orsaken till den nya positionen har inte kunnat klarläggas. Position 2 sändes dock aldrig ut till de utlarmade bilarna.

Räddningstjänstens inre befäl (IB) befann sig vid tiden för larmet inte på räddningscentralen. På plats i räddningscentralen kontrollerade han den position som angivits först på Eniro för att få en uppfattning om var det brann. Därefter kontrollerades positionen på kartan i LUPP, ett system för ledning och uppföljning kopplat till SOS Alarms IT-system för alarmering. Vid denna kontroll kunde IB notera en ny position 2 på kartan i LUPP. IB kontrollerade inte bakgrunden till position 2 genom kontakt med SOS Alarm.

Under tiden var räddningsbilarna på väg ut på väg 66. GPS-navigаторerna i bilarna visade Urskogsvägen som infart till brandplatsen. IB dirigerade också bilarna in på Urskogsvägen med vägledning av den angivna position 2 i LUPP. När räddningspersonalen kl. 14.30 kom fram till vändplanen på Urskogsvägen kunde de se branden men ingen maskinförare och förstod att de kommit fel. Räddningspersonalen kontaktade IB som i sin tur tog kontakt med SOS Alarm och maskinföraren, varpå en närmare vägbeskrivning lämnades (14.05).

Räddningsbilarna fick nu vända och köra tillbaka. En räddningsstyrka dirigerades om till en ny angreppspunkt på motsatta sidan av brandområdet ("angreppspunkt 2", Skennaren). Den andra styrkan fortsatte mot Bergstorpsvägen och upp mot vändplan längst ut på Stora Grästorpsvägen enligt anvisningar från maskinföraren.

I efterhand har konstaterats att Bergstorpsvägen inte fanns inlagd i räddningstjänsten MBR:s GPS-navigatorer. Det har vidare framkommit att den drygt 200 meter långa förlängning som hade gjorts av skogsbilvägen Stora Grästorpsvägen samt ny vändplan inte fanns med på några kartor.

Sammantaget blev räddningstjänstens framkörning och ankomst till brandplatsen försenad med ca 40 minuter. Under räddningstjänstens framkörning hade maskinföraren och SOS Alarms operatör kontakt flera gånger. Redan drygt 15 minuter efter det första larmet ringde maskinföraren till SOS-centralen och frågade var räddningsbilarna befann sig. Han rapporterade då att branden spred sig snabbt och meddelade vilka åtgärder han vidtagit för att underlätta framkörning för räddningsbilarna.

Flera larm under eftermiddagen

Under eftermiddagen inkom ett stort antal larm på 112 om skogsbranden. Trycket på SOS Alarm blev högt och redan kl. 15.21 skapades ett krisberedskapsärende. Några minuter därefter fick SOS Alarm uppgift om att det låg en "dimma över hela Sala" och en kvart senare att branden hade spritt sig och nu omfattade en yta om 300 x 1000 meter. Ytterligare några minuter senare fick man uppgift om att några brandbilar mötts av en brandstorm och därför tvingats backa. Vid 17.30-tiden rapporterade brandflyget att branden nu motsvarade ett område om ca 400 m x 1,5 km.

Under eftermiddagen larmade SOS Alarm ut ytterligare stationer efter begäran om förstärkningar till brandbekämpningen, förutom stationerna Virsbo och Surahammar handlade det om styrkor från Västerås, Hallstahammar, Ransta och Hedåker. SOS Alarm aktiverade även det nationella informationsnumret 113 13 för att kunna ta emot allmänhetens information och frågor. Under kvällen söktes tjänsteman i beredskap, TiB, på länsstyrelserna i

Uppsalas respektive Västmanlands län, enligt de rutiner som SOS Alarm har i fråga om krisberedskap.

Väderförhållanden och risker för skogsbrand

Väderförhållandena var exceptionella vid den tid då branden uppstod. Efter en månad med varm och torr väderlek uppgick skogsbrandindex för torsdagen den 31 juli till 5E², vilket innebär extremt stor brandrisk. I Sala och Heby kommuner hade det sedan den 10 juli rått eldningsförbud och sedan den 22 juli i Västerås, Hallstahammars, Surahammars, Fagerstas och Norbergs kommuner. Under hela denna tid hade FWI-värdena tidvis varit mycket höga, vilket innebär högintensiv brand. Räddningstjänsterna har tillgång till aktuella uppgifter. Skogsbrandflyget skulle flyga tre turer under dagen med första tur runt klockan 12.20, vilket är normal rutin vid FWI-index 5E.

Bränslet för en skogsbrand består av både levande och död vegetation och är därför beroende av såväl markens bördighet (som bestämmer markvegetationens sammansättning) som hur skogen sköts (skogsskötseln reglerar trädslagsammansättningen, ålder på beståndet och struktur, via t.ex. gallring och röjning, på beståndet). Det område som ligger inom brandgränsen är generellt magert och har en stor andel myr (bl.a. Skennaren, Myckelmossen och Höskovsmossen). Det finns några naturreservat med äldre skog inom området men i övrigt är beståndsåldern blandad. På flera ställen har det legat grotvältor³ intill vägarna. Fördelningen mellan tall och granskog har följt markens bördighet, med talldominans på höjderna och mer gran i lägre partier. Inslaget av lövträd har varit relativt ringa. Av en rapport⁴ som SLU har tagit fram på uppdrag av Skogsstyrelsen framgår att den talldominerade skogen skadades mest av branden medan den lövdominerade skogen och blandskogarna skadades mindre. Enligt rapporten uppskattas brandom-

² SMHI producerar bl.a. brandriskprognoser. En av dessa är den s.k. FWI-modellen. Den bygger på tre grundvärden utifrån vilka dels ett FWI-värde, dels ett FWI-index (brandriskklass) beräknas. Höga FWI-värden innebär högintensiv brand. FWI-värdet har i Sverige indelats till 6 brandriskklasser (FWI-index): 1-5 och 5E. 5E innebär extremt stor brandrisk.

³ En grotvälta är ett upplägg av grenar, rötter och toppar, dvs. överskottsmaterial från skogsavverkningen.

⁴ Punktgittertolkning av brandområdet i Västmanland.

rådets totalareal (inom den yttre avgränsningen) till 13 077 ha, fördelat på 12 807 ha land och 270 ha vatten.

Ett antal mindre skogsbränder hade förekommit i området tidigare i veckan. Dessa hade släckts utan problem. När larmet om den aktuella branden togs emot rådde det sedan den 20 juli värmebölja med temperaturer som tidvis översteg 30 grader. Marken var då ordentligt uttorkad. Prognosen var sydvästlig vind ca 5 m/s med vindbyar upp till 11 m/s under eftermiddagen. Inringaren av larmet till SOS Alarm upplyste att det blåste kraftigt. Samtliga dessa faktorer hade IB kännedom om när han gav order om utlarmning enligt plan, vilket bl.a. innebar dimensionering, två styrkor från deltidsstationerna Virsbo och Surahammar, utifrån normala förhållanden.

3.2.2 Räddningsarbetet

Inledande räddningsinsats – torsdag 31 juli

Branden började i Surahammar kommun som ingår i Mälardalens Brand- och räddningsförbund (MBR). Räddningstjänstens första enhet anlände till brandplatsen kl. 14.33. Som följd av problemen med positionering och att hitta i skogsområdet blev framkörning och förstainsats försenad med ca 40 min. Räknat från det första larmet (13.29) hade det gått drygt en timme innan de första bilarna var på plats vid brandplatsen. De första styrkorna på plats var två ledningsbilar och en släckenhet.

Vid ankomsten var brandområdet rökfyllt. Branden hade spridit sig på hygget fram till en grotvälta som fattat eld och därefter hade branden fortsatt in i skogen. Brandens totala omfattning var svår att överblicka för räddningspersonalen, men bedöms ha uppgått till omkring 400 x 600 meter vid denna tidpunkt. Räddningsledningen konstaterade att man hade för begränsade resurser och begärde förstärkning med extra tankbil och egen skogsbrandscontainer från MBR. Från räddningstjänsten i Sala-Heby begärdes förstärkning med tankbil. Ytterligare förstärkningar larmades sedan ut eftermiddagen. Räddningsstyrkorna påbörjade släckinsats i direkt anslutning till vändplanen.

Den styrka som under tiden hade dirigerats om till ny angreppspunkt vid Skennaren tvingades retirera när den vid sin ankomst möttes av brandens front. Ungefär samtidigt rapporterade brandflyget två ”nya” bränder ca 300 meter söder om den stora brandhärden och uppgav, enligt SOS Alarms anteckningar, att ”det ser ut att ta sig ganska bra”.

Branden spred sig under torsdagseftermiddagen i vindens riktning mot nordost i riktning mot Öjesjön. Strax före 16-tiden hade branden nått fram till Skennarevägen. Brandflyget från Dalarna, som hade observerat branden från ca 8 mils avstånd, gjorde kl. 16.20 en överflygning runt brandområdet och konstaterade att brandområdet sannolikt var 2000 meter långt och som bredast 500 meter. Vid 19-tiden var branden troligen framme vid Öjesjön. Under kvällen dämpades branden genom begränsningen mot Öjesjön, avtagande vind och ökad luftfuktighet.

Räddningsinsatsen genomfördes under eftermiddagen av MBR och räddningstjänsten i Sala-Heby. Genom att brandfronten hade nått fram till Skennaren var ett antal fastigheter vid Öjesjön hotade. Strategin var inledningsvis att skydda bebyggelse vid Öjesjön. Man arbetade även med att bygga upp begränsningslinjer med slangsystem.

Vid 18-tiden på kvällen bedömde MBR att branden i huvudsak rörde områden i Sala kommun. Räddningsledningen vid MBR tog kontakt med insatsledaren för Sala-Heby räddningstjänst, som fick ta över ledningen av insatsen. MBR drog därefter tillbaka sin Västeråsstyrka men lät Sala-Heby räddningstjänst disponera Virsbo- och Surahammarstyrkorna samt MBR:s skogsbrandscontainer. Senare under kvällen gjorde dock styrkan som befann sig inom Surahammars kommun bedömningen att brandens intensitet ökade och att de därför behövde hjälp. Ytterligare resurser från MBR (Västerås) larmades därför ut.

Under kvällen, vid 21-tiden, påbörjades vattenbombning av området av en privat helikopter som beställts av Sala-Heby räddningstjänst.

Till brandplatsen anlände sent på eftermiddagen en av Försvarens helikoptrar. Den var på väg hem till Luleå, efter ett uppdrag i Linköping. När helikoptern passerade brandområdet bedömde personalen att branden var stor och man gick därför ned för att säkerställa att räddningstjänsten förstätt allvaret i branden

och att det förelåg ett stort behov av helikopterstöd. Det tog emellertid tid att etablera kontakt med räddningsledaren. Under tiden lyfte helikoptern och flög över brandområdet. En besättningsmedlem fotograferade då branden, på uppdrag av helikopterflottiljen. Räddningsledaren fick information om hur han kunde begära stöd från Försvarmakten. Han uttryckte dock ingen önskan att få flyga över brandområdet och besättningen visade inte de foton man tagit under den egna överflygningen av brandområdet. Senare på kvällen, när militärhelikoptern lämnat brandområdet för hemfärd till Luleå, lämnades en begäran om stöd in till Försvarmakten. Helikoptern servades och kunde, med ny besättning, återvända till Västmanland för att på fredagen inleda insats med vattenbombning.

Ledningsplatsen för insatsen etablerades inledningsvis vid Öjesjövägen/Skennarevägen, söder om Öjesjön. Någon samlad lägesbild över brandens omfattning fanns inte under torsdagen. Ingen överblick hade heller gjorts genom att flyga över området och de fotografier som tagits från Försvarmaktens helikopter hade inte någon av räddningsledarna tagit del av. Man hade heller inte tagit sig runt brandområdet på marken. Sent på kvällen flög brandpersonal från MBR runt brandområdet och filmade även branden. Räddningsledningen hämtade dock inte in informationen från filmen, vilken alltså inte blev en del av ledningens beslutsunderlag.

Utöver räddningstjänstens personal, som vid 18-tiden uppgick till omkring 30 personer, hade även Stora Enso under torsdagen skickat ut personer och materiel för skogsbrandsbekämpning. Även ett antal privatpersoner hade kommit till området och ska ha deltagit i räddningsinsatserna.

På kvällen omfattade branden ett område på totalt 100-150 ha.⁵ Det har inte varit möjligt att få fram några säkra uppgifter i detta avseende. Brandens förlopp fr.o.m. torsdagen den 31 juli t.o.m. måndagen den 4 augusti illustreras i bilaga 4.

⁵ $100 \times 100 \text{ m} = 10\,000 \text{ m}^2 = 1 \text{ hektar (ha)}$
 $1 \times 1 \text{ km} = 1 \text{ km}^2 = 100 \text{ ha}$

Fredagen den 1 augusti

Branden var fortfarande inte under kontroll under fredagen. Under eftermiddagen ökade brandens intensitet, och branden gick över de begränsningslinjer man försökt lägga. Av de kartor som har kunnat ritas upp efteråt framgår att branden under fredagen spred sig österut ut mot Rörbo och sjön Fläcksjön samt även norrut i skogsområdet. Brandområdets södra front låg dock i stort stilla under hela branden. Under fredag eftermiddag spred sig branden något i vindens riktning. Den plats där branden stannade, vid en unggran-skog, en bit väster om väg 681, kom att utgöra slutgränsen för branden i öster, medan flankerna alltså expanderade vidare. Väderförhållandena var fortfarande besvärliga med hög värme och torra marker samt kraftig vind. Väderprognoser indikerade fortsatt varmt väder.

Brandbekämpningen under fredagen bedrevs med inriktning på att lägga begränsningslinjer och försöka hålla dem samt att genom direkt angrepp förhindra brandspridning. Försök gjordes att bygga ihop en begränsningslinje på brandens norra flank. Planen var att bygga ihop en begränsningslinje med hjälp av slangledning norr om branden, från området vid fastigheterna norr om Öjesjön över mossarna mot Römossen. Det visade sig dock att sträckan var för lång och terrängen för svårtillgänglig för att man med tillgängliga resurser skulle kunna fullfölja planeringen. Begränsningslinjer anlades även på brandens södra flank. En privat helikopter startade vattenbombning tidigt på morgonen och fick senare stöd från helikopter från Försvarmakten. Räddningsstyrkorna arbetade under dagen med direkta angrepp mot elden, s.k. våt metod, och använde vattenkanoner från tankbil och bevattnade med gödseltunnor samt blötte ned områden kring hotade fastigheter.

Räddningstjänstens resurser utökades med styrkor från räddningstjänsten i omgivande regioner, bl.a. från Mälardalen, Stockholm och Uppsala. Fyra privata helikoptrar och en större helikopter (10 Super Puma) från Försvarmakten genomförde vattenbombningar över området. Även skogsbolag och andra markägare deltog med personal och skogsmaskiner. Vidare hade man begärt att få ta i anspråk MSB:s skogsbrandsdepå. Under fredagen rapporterades att det började bli brist på materiel, svårt att få ut mat och dryck till personal i skogen som arbetade hårt.

Ledningsansvaret för insatsen låg under fredagen fortfarande på Sala-Heby räddningstjänst. I praktiken bedrevs ändå räddningsarbetet som två insatser, med separat ledning och organisation. Någon strukturerad samordning för ledning och yttre insats var inte etablerad och det fanns heller inte någon samordning i resursförstärkning och planering. Sala-Heby räddningstjänst etablerade under fredagen en ny ledningsplats i Klämstorpet, dit man fick hjälp med förstärkt ledningsstöd för yttre ledning från Stockholms räddningscentral samt en ledningsbuss med operatör från Rättvik.

Fortfarande under fredagen fanns ingen gemensam lägesbild och ingen av räddningsledningarna hade heller nu skaffat sig en överblick över brandområdet som helhet. Någon egentlig sektorsindelning av brandområdet hade heller inte gjorts utöver kommungränsen. Det gjordes rekognosering från luften av brandman men filmen togs inte in av räddningsledningen. Tidigt på fredagskvällen gjordes åter en rekognosering från luften men det var då, på grund av röken, inte möjligt att lokalisera brandfronten. Vinden förde rök över Axholm och Rörbo i Sala kommun, vilka eventuellt skulle behöva utrymmas.

Länsstyrelsen i Västmanlands län hade genom sin tjänsteman i beredskap (TiB) kontakt med räddningsledningarna för respektive insats och erbjöd stöd till samverkan (U-Sam), vilket dock avböjdes av räddningstjänsterna.

Lördagen den 3 augusti

På natten till lördag skedde en vindkantring genom att vinden som tidigare blåst från sydväst började blåsa från sydost. Brandens norra flank, där man inte hade lyckats bygga ihop en sammanhållen begränsningslinje, låg nu nästan öppen för spridning. Dessutom hade man fått en ny frontlinje norrut, öster om Öjesjön. Sammantaget fanns på lördag morgon minst 5 kilometer icke säkrad gräns med eld eller glödbrand längs med det som tidigare hade utgjort den västra flanken. Värmen och torkan gjorde att bränderna inte släcktes, och när vinden ökade flammade de upp igen. På eftermiddagen när brandens intensitet ökade och vindkantringen fått full effekt spred sig branden i nordvästlig riktning på flera fronter i

brandområdet. På lördag kväll hade brandområdets omfattning mer än fördubblats.

Flera insatser gjordes för att hindra brandens spridning. Försöken fortsatte med att lägga nya och binda ihop begränsningslinjer i brandområdets nordvästra flank, men genom att brandspridningen blev så snabb tvingades man retirera. Branden tog också ny fart i tidigare släckta områden. I områdets östra del hade branden spridit sig upp mot Myckelmossen och Lissjövägen. För att hindra en fortsatt spridning norrut anlades en skyddsavbränning i området.

Vattenbombning med helikopter skedde kontinuerligt, men insatserna mellan markstyrkor och flygresurser var svagt koordinerade. Problemen gällde framför allt kommunikation mellan helikoptrar och räddningsledning på marken, som fick skötas via sms eller samtal via mobiltelefon. Rakel kunde inte användas mellan ledning och flygande resurser.

Styrkorna för brandbekämpning hade utökats och uppgick nu till ett 70-tal brandmän. Förstärkningar kom från räddningstjänsterna i kringliggande kommuner (Köping, Eskilstuna och Strängnäs) samt från Stockholm och Uppsala. Personalen arbetade långa pass och rapporterades börja bli trötta och slitna och känna missmod över att man inte lyckades bemästra branden. Även ledningen av insatsen påverkades. Sala-Heby räddningstjänst fick förstärkning med insatsledare från MBR, då den egna personalen började bli trött och sliten efter att ha jobbat långa pass.

Samordning av resursförstärkningar mellan räddningstjänsterna MBR och Sala-Heby ökade under lördagen. Vattenbombningar utfördes av fyra privata helikoptrar samt tre helikoptrar från Försvarsmakten. Under kvällen gjordes en begäran till MSB om förstärkningsresurser gällande två förstärkningsmoduler för skogsbrand. Senare på kvällen begärdes också förstärkningar från Försvarsmakten och Hemvärnet. Även frivilliggrupper (FRG) från Västerås kopplades under lördagen in och fick i uppgift att hjälpa till med transporter, mat och dryck samt loggföring. Även andra frivilliga erbjöd sig att delta i brandsläckningsarbetet eller att bistå med resurser som kunde användas i brandbekämpningen. Från och med lördagen fanns också särskild expertis på plats i ledningsstaben för att stödja insatsen med brandriskprognoser, övervakning och särskilda insatser, bl.a. de skyddsavbränningar som gjordes i området.

Räddningsledarrollen hade fram till mitt på lördagen varit oklar. Svårigheten att få överblick och kontroll över brandområdet bidrog dock till att man nu beslutade att gå samman i en gemensam yttre ledning för hela insatsen. Beslutet, vilket togs i samråd med den regionala räddningschefen i beredskap (RCB), innebar att räddningschefen för Sala-Heby räddningstjänst blev räddningsledare. Samtidigt hade man kvar separata bakre ledningar. Yttre ledning av insatsen skedde från Klämstorpet som nu var igång och hade fått utökat ledningsstöd. Bemanningen hade förstärkts med yttre befäl hämtat från Stockholms räddningscentral. Operativt hade brandområdet delats upp i olika sektorer (norr, syd, osv.). I ledningsstaben skedde nu även samordning med andra centrala aktörer, t.ex. Polisen, för att lokalisera boende och förbereda eventuella utrymningar, samt mark- och skogsägare.

Lägesbilden över branden och insatser hade blivit bättre under dagen, men det saknades fortfarande en samlad bild. Räddningsledare eller annat högre befäl hade fortfarande inte flugit över området trots att det nu fanns ett antal helikoptrar på plats. Lednings- och stabsmöten genomfördes nu mer kontinuerligt. Från länsstyrelsens sida erbjöd man fortsatt stöd till samverkan, t.ex. samman kallande av U-Sam-konferens. Räddningstjänsten tackade dock fortsatt nej till detta erbjudande med bedömningen att läget var besvärligt men att man var ”hoppfull” inför söndagen.

På lördag kväll omfattade branden ett område på ca 2000 ha.

Söndagen den 3 augusti

Väderförhållandena blev mer gynnsamma under söndagen, med högre luftfuktighet och relativt svag vind från ost/sydost, vilket talade för att söndagen skulle bli lugnare än vad de tidigare dagarna hade varit med avseende på brandintensitet och spridningshastighet.

Brandbekämpningen bedrevs utifrån en uppdelning i sektorer (norr, väst och öst). Övergripande inriktning var fortsatt att lägga begränsningslinjer för att därigenom förhindra spridning. Det visade sig dock vara svåra att följa planeringen. Riskerna låg framför allt på brandområdets nordvästra front som inte var under kontroll. Med hjälp av bl.a. skördare, schaktmaskiner och traktorer med

gödseltunnor – utrustning som tillhandahölls av lantbrukare i området – gjordes brandgator. Träd som föll över vägarna innebar att röjningsarbete fick utföras på flera håll. På förmiddagen planerades för att bygga en begränsningslinje i den nordvästra delen av området. Arbetet skulle utföras av brandpersonal och markägare. Arbetet fullföljdes aldrig, bl.a. för att den utrustning som fanns var otillräcklig. Trots de mera gynnsamma väderförhållandena började det redan mitt på dagen bli besvärligt i området norr om fyrvägskorset på Bergtorpsvägen. Det ledde senare på dagen till att de styrkor som befann sig i detta område fick fly undan branden, som nu spred sig åt nordväst med god fart. Det hade då börjat blåsa kraftigt, vilket ledde till att träd föll omkull. Miljön blev farlig att vistas i och branden kom från två håll. Det fanns därför ingen annan lösning än att lämna området. Under söndagen genomfördes en ny skyddsavbränning i ett område vid Gottricken. På ett ställe gick branden över Färnebovägen. Även på andra ställen inkom olika rapporter om spridning av branden. På kvällen uppskattades branden omkrets till 25 kilometer, varav 8 kilometer var mot väg. Enligt uppgifter omfattade brandområdet nu ca 2 700 ha.

Räddningsstyrkor och resurser utökades ytterligare under söndagen. Sammantaget deltog nu ett 100-tal brandmän och andra personer i insatsen. Från Försvarmakten anlände under söndagen förstärkningar i form av hemvärnsförband och bandvagnar. Behovet av tankbilar var stort och vattenbombningar från luften fortsatte, med totalt 10 helikoptrar. Fortfarande hade man problem med samordning mellan insatser på marken och från luften. När det gällde övriga insatser förberedde polisen evakueringar i samhällena Rörbo, Axholm, Månsbo, Vånkarbo och Björkbacken.

Genom att branden nu omfattade flera aktörer hade behovet av samordning ökat. Beslut fattades om att en räddningsledare för insatsen skulle finnas på plats ute vid brandområdet. Ledning och samordning stärktes också genom att en gemensam ledningsplats och stab upprättades i Ramnäs, på en parkeringsplats utanför ett konferenscenter. Samordningen ökade i fråga om ledning, insatser och resurser. Samtidigt hade man problem med ledning, kontinuitet och överblick genom att räddningsledarna byttes ut efter 6-8 timmars arbetspass. Samtidigt hade man kvar förhållandet med separata bakre ledningsstaber. Under söndagen fanns därför sammantaget tre bakre staber: ledningsstaben i Ramnäs samt på brand-

stationerna i Sala och Västerås. Även i ledningen av staben fanns initialt utmaningar som gällde en enhetlighet i ledning, ansvar och metodik i stabsarbetet.

Lägesbilden som helhet var fortfarande oklar och det fanns varken någon samlad lägesbild eller lägesuppfattning. Brandspridningsprognoser togs fram i staben av särskild expert. Det snabba brandspridningsförloppet och hopp över större områden gjorde det svårt att skapa en helhetsbild från marken samtidigt som tät rök låg över stora delar av området.

Under söndag kväll tog räddningsledningen kontakt med MSB i syfte att begära förstärkningsresurser från EU:s civilskyddsmekanism ERCC.⁶ Behovet gällde specialflygplan för vattenbombning från luften. Efter klartecken från Försvarsdepartementet lade ERCC senare på kvällen ut en förfrågan och därefter behandlades de erbjudanden som inkom från bl.a. Italien, Spanien och Frankrike.

Länsstyrelsen kallade till en U-Samkonferens per telefon på söndag kväll kl. 19. Till denna kallades olika aktörer i länet, inkl. berörda räddningstjänster. Vid mötet rapporterades från räddningstjänsten om brandens utbredning, insatser och resurser. SMHI lämnade under telefonmötet en väderprognos med indikation på kraftigt regn under måndagen. Det visade sig senare på kvällen att den presenterade prognosen avsåg Västra Götaland. Den korrekta prognosen aviserade torrt väder och blåst.

Måndagen den 4 augusti

Måndag morgon omfattade brandområdet ca 2 800 ha, med en utbredning i nordvästlig riktning jämfört med söndagen. Branden hade dock inte gått över Färnebovägen som går tvärs igenom skogsområdet.

Den övergripande inriktningen av insatsen som fortsatt under natten till måndagen var fortfarande att försöka hålla begränsningslinjerna i norr, försöka hindra spridning norr om Färnebovägen och i andra delar av brandområdet. Fortsatta vattenbombningar genomfördes med helikoptrar. Ytterligare förstärkningar till

⁶ Emergency Response Coordination Centre.

vattenbombningen från luften inväntades genom de skogsbrandflyg som under dagen väntades komma från Italien och Frankrike. Väderprognoserna, som låg till grund för brandriskprognoserna, visade risk för ökad vindstyrka under dagen samtidigt som temperaturen var mycket hög i området, med prognoser upp mot 30-35 grader och låg relativ luftfuktighet på ca 30 %. Som lägst var luftfuktigheten kl. 15, 24 %. I termer av FWI-värden rådde därmed ett kritiskt förhållande, "30-30", innebärande mycket hög risk för snabb brandspridning. Vinden var fortsatt sydostlig.

Mitt på dagen, vid 12-tiden, ökade brandens intensitet på flera ställen samtidigt som vinden ökade. Störst problem att hålla emot branden hade man i de norra och nordvästra delarna, men även söderut. Brandpersonalen måste hantera fallande träd, toppbränder, kraftig rökutveckling och vattenbrist. Vid middagstid gick branden över Färnebovägen och fortsatte sprida sig norrut. De styrkor som befunnit sig vid Färnebovägen tvingades fly undan den snabbt ökande och anstormande branden. Det fanns nu inga några styrkor som arbetade norr om Färnebovägen, där en sträcka om 5 till 6 kilometer låg osäkrad och öppen. En kort stund senare fick de styrkor som befann sig runt Öjesjön och sydväst om branden fly undan denna.

Klockan 13 hölls en presskonferens i Ramnäs där länsstyrelsen medverkade.

Brandens spridning under eftermiddagen blev exceptionellt snabb för svenska förhållanden. Branden spred sig i nordvästlig riktning med hjälp av mycket hård vind, nästan storm enligt vissa vittnen, och långa gnistkast. Brandens norra front gav upphov till flygbränder, "eldklot", varav några nådde mycket långt, t.ex. de som tog sig över sjön Snyten. Under eftermiddagen vid 15-16-tiden bedöms spridningshastigheten ha varit så hög som 80 meter/minut, vilket motsvarar 5 kilometer/timme. Under den senare delen av eftermiddagen minskade gradvis förutsättningarna för snabb brandspridning. Vindstyrkan avtog och den relativa luftfuktigheten steg successivt. Samtidigt gick branden ut mot Snytens strandlinje i norr, vilket stoppade upp den västra delen av fronten. Allt detta bidrog till en generellt lägre utvecklingstakt. Vid 21-tiden var den relativa luftfuktigheten ca 50 % och vindarna hade avtagit kraftigt i styrka. Förutsättningarna för ytterligare snabb spridning av branden förelåg därmed inte. Måndag kväll var omkretsen på brandom-

rådet 60 kilometer. Sammantaget brann omkring $\frac{3}{4}$ av brandområdet under måndag eftermiddag.

Läget i räddningsarbetet var nu kritiskt, och räddningsledningen hade stora utmaningar att hantera. Genom spridningen norrut nådde branden nu också områden i kommunerna Fagersta och Norberg. Styrkor från Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund (SDR) i Fagersta och Avesta larmades därför ut. Några styrkor fick order om att skydda Norberg. Under eftermiddagen fattade MBR beslut att omedelbart evakuera Gammelby. Polis fanns på plats och bistod vid evakueringen. SDR fattade beslut om evakuering av boende inom förbundets område. Först, klockan 17.48, gick ett VMA⁷ ut om evakuering av boende i Ängelsberg och en timme senare ytterligare ett VMA om evakuering av boende i bl.a. Västervåla, Ängelsberg m.fl. platser. Även dessa evakueringar genomfördes med stöd av polisen. Strax efter midnatt gick ett VMA ut om eventuell evakuering av boende i Norberg, men denna evakuering behövde aldrig verkställas. Parallellt påbörjades under måndagen omfattande evakueringar och förflyttningar av boskap i större besättningar i områden nära branden. Dessa åtgärder ombesörjdes helt och hållet av frivilliga i LRF:s regi.

Räddningsinsatsen genomfördes under måndagen i form av bl.a. vattenbombning i områden mellan Ängelsberg och Hästbäck. Förstärkningar behövdes till insatsen, varför förstärkningar i form av skogsbrandmoduler och liknande begärdes från MSB. Inventering av skogsmaskiner skedde. De räddningstjänststyrkor som bekämpat branden rapporterades vara trötta och hungriga. För att orka vara offensiv behövdes mer folk. Förstärkningar skedde med enheter från flera delar av landet. Resursförstärkningar begärdes från olika organisationer, privata aktörer och frivilliga.

Flera allvarliga incidenter med fara för liv inträffade under måndagseftermiddagen. Larm inkom om en nödställd person, fastklämd i timmerbil, som omringats av branden. Trots farorna gick brandpersonal in i området och lyckades hitta personen som var svårt brännskadad men ändå hade lyckats förflytta sig. Brandpersonalen lyckades genom olika ansträngningar få ut den svårt skadade personen ur brandområdet. När det gäller den andre person som rapporterats saknad hade man inga uppgifter var i området han skulle

⁷ Viktigt meddelande till allmänheten

befinna sig. Mot den bakgrunden och då miljön i området var mycket farlig tvingades man uppge försöken att hitta honom. Han påträffades senare avliden. Samtidigt med insatsen att undsätta personen vid timmerbilen inkom larm om att fem skogsarbetare blivit omringade av branden och därför tvingats hoppa i sjön Stora Gottlicken. Personalen i en av Försvarmaktens helikoptrar lyckades, trots svår rökutveckling, att lokalisera platsen där dessa personer befann sig. Efter vissa ansträngningar fick man upp alla personerna i helikoptern. Samma helikopterbesättning hade tidigare under dagen undsatt ett antal personer som blivit instängda på grund av att vägen de befann sig på blockerades av branden och fallande träd. Orsaken till att dessa personer, som representerade skogsägare i området, befann sig ute i skogen var att de fått i uppgift att arbeta med eftersläckning, vilket inte meddelats räddningsledningen.

Flera myndigheter var nu involverade i räddningsinsatser av olika slag, utöver brandbekämpningen. Trafikverket fick efter begäran från räddningstjänsten stänga av eller omdirigera tågtrafiken på flera sträckor i området. Även flera vägar, bland annat väg 256 liksom väg 668, 681 och 685 stängdes av. I brandområdet gjordes vägväpärningar som bevakades av polisen. Även järnvägen stängdes av. Kustbevakningens flyg anslöt under måndagen med uppgift att stödja räddningsarbetet genom att kartera och fotografera brandområdet. Kustbevakningen kunde även stödja koordineringen av flygandes resurser (ACO).

Brandbekämpningen och räddningsarbetet omfattade nu omkring 200 personer. Det handlade fortfarande om resursuppbyggnad och nu även om att åstadkomma uthållighet i fält och stab. Förutom räddningstjänstpersonal deltog ett stort antal frivilliga personer i insatserna. Helikoptrar både från Försvarmakten och privata företag anlätades för att utföra vattenbombningar. Skogsbranden betraktades nu som en riksangelägenhet. Resurser för skogsbrandbekämpning tillfördes från olika håll.

Räddningsledningen och ledningsstaben hade under måndagsförmiddagen flyttat in i själva konferensanläggningen i Ramnäs. Genom att antalet samverkansparter för hantering av händelsen hade ökat utökades också antalet personer i ledningsstaben. Räddningsledningen hade nu hårt tryck på sig att hantera olika händelser och planeringsfrågor som förutom brandbekämpningen gällde evakueringar, avspärningar av vägar

och järnvägar, koordinering av olika insatser och aktörer samt information och kommunikation till allmänheten. Under måndagen ställdes räddningsledningen även inför problem med en Rakel-mast som hotades av branden, strömavbrott i vissa områden och avlysning av sjöar där de väntade vattenbombplanen skulle tanka vatten. Räddningsledningen fick under denna fas motta ett stort antal larm och man tvingades prioritera evakueringar framför skydd av byggnader och brandbekämpning. En ökad samordning av larmhanteringen beslutades i samråd med SOS Alarm, innebärande att räddningsledningen gjorde nödvändiga prioriteringar och larmade ut resurser. Samtidigt hade man fortfarande kvar problematiken kring täta byten av räddningsledare och stabsledning, vilket försvårade överblick och koordinering.

När det gäller frågan om lägesbild så hade man under måndagen en bättre samlad lägesbild, men den snabba brandspridningen under eftermiddagen gjorde att man tappade lägesbilden.

Skogsbranden konstaterades nu vara den största branden i Sveriges historia och fick status som nationell riksangelägenhet. Intresset från media ökade och blev mycket stort. MSB stödde nu insatsen genom att rekvirera mer resurser och utrustning till brandsläckningsarbetet.

Räddningscheferna i berörda räddningstjänster kom under måndagen överens om ett gemensamt möte i Ramnäs samma kväll. Syftet var att ta ett samlat grepp om händelsen. Insatsen omfattade nu fyra kommuner och tre räddningstjänstorganisationer och många andra aktörer var inblandade. Räddningsledarna avlöste varandra och man hade svårt med kontinuitet och överblick i ledningen av insatsen. De omfattande förstärkningsresurser som behövdes ledde till frågor om vem som skulle betala, samtidigt som de egna resurserna var uttömda. Bedömningen var att det behövdes en samlad och beslutande aktör och man beslutade att föreslå att länsstyrelsen skulle ta över ledningsansvaret för skogsbranden.

Tisdagen den 5 augusti

Under tisdagen avtog vinden och luftfuktigheten ökade, vilket bidrog till att brandspridningen mattades av. Temperaturen var dock fortsatt hög. Efter måndagen spred sig branden inte ytterli-

gare även om den fortfarande inte var under kontroll. Flera faktorer förklarar detta: förutom gynnsammare väderförhållanden fanns det också, enligt experter, naturliga begränsningar i området, sjöar och vattendrag, bördigare marker och mer lövskog som inte brinner lika lätt som övriga trädslag i skogsområdet.

Släckningsarbete pågick i princip i hela brandområdet. I den norra delen hade branden hoppat över en väg men de insatser som gjordes stoppade dock spridningen. Larm inkom om bränder i fastigheter. Dessa bränder hanterades efter prioritering.

Klockan 13 hölls en presskonferens i Ramnäs där länsstyrelsen i Västmanlands län meddelade att staten, genom länsstyrelsen, fr.o.m. klockan 10.15 samma dag övertagit räddningstjänstansvaret för den kommunala räddningstjänsten i Sala kommun, MBR och SDR.

3.3 Länsstyrelsen i Västmanlands län

3.3.1 Inledande skede – beredskap

Larm om skogsbranden inkom till länsstyrelsen i Västmanlands län ca 18.30 på kvällen torsdagen den 31 juli. Larmet mottogs av länsstyrelsens tjänsteman i beredskap (TiB) och kom via SOS Alarm enligt gällande rutin. TiB tog under torsdagskvällen kontakt med inre befäl (IB) vid båda de räddningstjänster som deltog i släckningsarbetet för att få närmare information om branden och pågående räddningsinsatser. Det rapporterades att branden rörde ett skogsområde och att den ännu inte var under kontroll, men att det "bara var skog som brann" och att inga andra värden var hotade. TiB frågade om det fanns behov av insatser från länsstyrelsens sida men detta avböjdes från båda räddningstjänsterna.

Även under fredagen den 1 augusti tog TiB kontakt med räddningstjänsterna och upprepade erbjudandet om stöd från länsstyrelsen, t.ex. stöd till samverkan. Branden var fortfarande inte under kontroll, rapporterades det, och förstärkningsresurser hade satts in. Under kvällen sökte TiB kontakt med annan tjänsteman på länsstyrelsen för att få råd om fortsatt agerande. TiB fick dock inget svar vid påringning och avvaktade med ytterligare kontakter.

Lördagen den 2 augusti fick TiB kontakt med beredskapsdirektören vid länsstyrelsen och informerade om händelsen. Man diskuterade olika frågor som behövde ställas till räddningstjänsten för att bedöma behovet av att kalla samman det regionala samverkansrådet U-Sam.⁸ TiB tog åter kontakt med räddningstjänsten för att efterhöra deras bedömning i denna fråga. Räddningstjänsterna rapporterade att branden inte var under kontroll och att flera förstärkningsåtgärder hade vidtagits. Räddningstjänsten meddelade dock att man inte såg behov av samråd genom U-Sam. TiB rapporterade tillbaka till beredskapsdirektören och man gjorde sedan bedömningen att U-Sam inte skulle kallas in för samverkan. Kontakt togs under kvällen även med tillförordnad landshövding för att informera om branden. Kontakter togs under kvällen med räddningstjänsten för aktuell lägesbild. Av de uppgifter som gavs framkom att man hade de resurser som behövdes också personalmässigt.

Kontakter och samråd ökar

Under helgen ökade kontakterna mellan olika aktörer. Länsstyrelsen hade genom TiB fortsatta kontakter med räddningsledare och andra funktioner hos de inblandade räddningstjänsterna för lägesrapporter. Under söndagen sökte MSB kontakt med länsstyrelsen (via SOS Alarm/KBX, TiB). Frågan gällde då förstärkning av flygresurser från andra länder.

Under söndagen följde länsstyrelsen utvecklingen av branden via media och genom kontakter med räddningsledningen, som rapporterade att läget i branden förbättrades. Samtidigt följde man rapporteringen i media som visade på ett försämrat läge. Brandområdet uppgick nu till ca 10 x 10 km och två byar kunde behöva evakueras.

Tillförordnad landshövding och länsråd beslutade under söndag eftermiddag att bilda ”den mindre krisorganisationen” inom länsstyrelsen. I krisorganisationen ingick informatörer som dock i detta läge endast hade beredskap.

⁸ U-Sam är ett samarbete i Västmanlands län mellan länets kommuner och landsting, Polisen, SOS Alarm, Sveriges Radio, räddningstjänstförbund samt länsstyrelsen. U-Sam syftar till att stärka samordningen av krisberedskap före, under och efter en kris eller händelse.

Beredskapsdirektören sökte under eftermiddagen räddningsledaren för lägesrapport och besked vad gäller behov av informationsstöd och samverkanskonferens. Räddningsledaren gav nu klar-tecken för sammankallande av U-Sam.

Länsstyrelsen sammankallade till en U-Sam-konferens kl. 19 på söndag kväll. Mötet hölls per telefon och deltagare var representanter för räddningstjänsterna, kommunerna Sala, Surahammar, Fagersta, Skinnskatteberg, Norberg, Hallstahammar, Arboga, Köping, Kungsör och Västerås, Polisen, Försvarsmakten, SR Västmanland samt SMHI. Från räddningstjänsten rapporterades att branden tagit sig förbi de begränsningslinjer som upprättats och på kvällen nått upp nästan till Gammelby som kunde behöva evakueras. Vidare rapporterades om den ledningsplats som hade upprättats i Ramnäs och om resursläget i stort. Surahammars kommun hade ännu inte gjort några förberedelser. Sala kommun förberedde evakueringar av Rörbo och Månsbo, man hade aktiverat POSOM-grupp och hade kommunväxeln öppen för allmänheten hela natten. Försvarsmakten meddelade att man kunde gå in med resurser inom fyra timmar, så snart en formell begäran inkom. Försvaret hade två helikoptrar på plats och kunde även erbjuda andra förstärkningar och stöd. Länsstyrelsen erbjöd sig att samordna informationsflödet. En frivilliggrupp (FRG) var aktiverad i Västerås men inte i Sala. De kommuner som inte var direkt berörda av branden uppmanades att fundera över vilket stöd man kunde erbjuda andra kommuner.

Vid 21-tiden på söndagskvällen hölls ett telefonmöte med räddningsledaren för ny lägesrapport. Resursläget var ganska bra, med deltagande av flera brandstationer i och utanför länet. Stabschefen på ledningsplatsen i Ramnäs kom från Södertörns brandförsvaret, och man hade också stöd av personer som gjorde brandprognoser. Sammantaget fanns 10 privata helikoptrar och ytterligare två inväntades från försvaret. Angående erbjudande om norska helikoptrar hade inget beslut tagits ännu av räddningsledningen. Behov av resurser fanns på sambandssidan, bl.a. Rakel-terminaler. Räddningsledaren bedömde sammantaget att läget i branden var mycket allvarligt. Problemet var den låga luftfuktigheten och att det brann så högt (toppbrand). Länsstyrelsen ställde frågor om uthålligheten i insatsen men räddningsledaren kunde inte lämna besked. Insatsen kunde behöva pågå i två veckor. Fråga ställdes om prognos och

utvecklingstendenser och ett värsta scenario: ”att det barkar åt helvete och att Virsbo måste evakueras”.

Efter telefonmötet hade tjänstemän på länsstyrelsen en diskussion internt om ett eventuellt övertagande av räddningstjänstansvaret kunde bli aktuellt givet det allvarliga läget. Grundat på tidigare diskussioner med räddningstjänsten var svaret i detta läge nej. Länsstyrelsen rapporterade lägesbild vidare till MSB, som underlag för begäran om flygresurstöd via ERCC. MSB meddelade länsstyrelsen de erbjudanden om stöd som inkommit från Italien och Frankrike samt administrativa och praktiska frågor kring mottagandet av planen och länsstyrelsens roll i sammanhanget. MSB ombads medverka vid nästa U-Sam-konferens. Under sen kväll skedde ett nytt samråd med landshövdingen som gavs rådet att avbryta sin semester med hänsyn till brandens utveckling. Krisorganisationen lämnade länsstyrelsen på kvällen kl. 23.

Måndagen den 4 augusti beslutade länsstyrelsen om en förstärkning av sin krisorganisation. Vidare beslutades att länsstyrelsen skulle bidra med informatörer till ledningsstaben i Ramnäs. Resten av krisorganisationen var i detta läge kvar på länsstyrelsen i Västerås. Förberedelser pågick för att ta emot och instruera utländska plan, avlysa vattenområden för att planen skulle kunna hämta vatten samt bistå med publicering på länsstyrelsens hemsida.

Ett U-Sam-möte hölls på förmiddagen kl. 10.00. Vid mötet rapporterades om lägesbilden i brand och insats, om väderförhållandena samt riskerna med torrt och varmt väder och tilltagande vind under eftermiddagen. POSOM-grupper fanns förberedda i Sala och Surahammar. Flera rapporterade problem att ta emot de många frivilliga som hade inställt sig. Länsstyrelsen och Västerås stad förklarade sig kunna stödja kommunerna i information och media-kontakter. Från Fagersta kommun rapporterades att man börjat undersöka skyddsvärda objekt. Räddningsledaren i yttre insats hade det övergripande ansvaret för eventuella evakueringar, med stöd av polis och försvarets resurser på plats.

En ny U-Sam-konferens hölls på eftermiddagen kl. 16.00. Läget i branden hade då förvärrats avsevärt. Evakuering av Gammelby var påbörjad och även evakuering av Virsbo planerades. Kommunerna hade satt igång POSOM-grupper och en frivilligcentral skulle upprättas i Västerfärnebo. MSB rapporterade om de utländska plan som var på väg och om den svenska kontaktpunkten (*Host Nation*

Support). Länsstyrelsen hade ansvar för praktiska frågor kring de utländska planen. Man hade problem med vissa papper, vilket innebar att det första planets ankomst blev försenad. Information om lägesbilden hade lagts ut på WIS⁹, som vissa kommuner dock hade problem att använda. MSB meddelade att om ytterligare stöd behövdes från MSB, så kunde kontakt tas med TiB på MSB. Försvarsmakten informerade om förstärkningar med personal, brandbilar m.fl. resurser. Landstinget informerade om att landstingets TiB kunde kontaktas vid behov. Vårdplatser var förberedda i Västerås, en avdelning stod ledig men utan personal. I fråga om informationssamordning behövdes en samlad lägesbild.

På måndag kväll fick länsstyrelsen förfrågan om att bilda en samverkansstab tillsammans med räddningstjänsterna i Ramnäs. Länsstyrelsen skickade omgående två personer till Ramnäs. MSB kontaktade länsstyrelsen och efterlyste en samlad lägesbild, då man hade svårigheter att få information från fältet. MSB erbjöd sig kunna stödja framtagandet av samlad lägesbild.

Ett nytt U-Sam-möte hölls på kvällen. Läget i branden var nu synnerligen kritiskt. Räddningschef i beredskap rapporterade om brandens spridning norrut i nordvästlig riktning. Branden hade gått över Hörendesjön och även upp mot sjön Snyten. Spridningen var snabb och man hade inte full överblick. Det fanns risk för spridning av branden till Norberg, där räddningstjänsten höll möte för beslut om evakuering, som nu var den högst prioriterade frågan. Förstärkningsresurser hade tillkommit från andra räddningstjänster i landet. Räddningsledningen ville ha fler helikoptrar för vattenbombning men det pågick samtidigt flera bränder i landet som också behövde sådana resurser. Kommunerna rapporterade om pågående insatser för stöd till drabbade, i form av POSOM-grupper och frivilliga organisationer.

3.3.2 Övertagande av räddningstjänstansvaret

Sent på måndag kväll, vid 21-tiden, fick länsstyrelsen meddelande (via länsstyrelsens tjänstemän på plats i Ramnäs) om att räddningstjänsterna i de berörda kommunerna ville att länsstyrelsen skulle ta

⁹ WIS är ett webbaserat informationssystem som är avsett att användas för informationsdelning mellan aktörerna i krishanteringssystemet före, under och efter en kris.

över räddningstjänstansvaret för skogsbranden. Man hade också förslag till räddningsledare. Länsstyrelsen uppmanades ta beslut om övertagande på morgonen nästa dag, dvs. tisdagen den 5 augusti.

Länsstyrelsen (stabschef) kontaktade MSB:s TiB och begärde juridisk hjälp. Länsstyrelsen efterlyste hjälp med att analysera konsekvenserna av ett sådant övertagande som föreslogs, men också stöd i utformningen av ett formellt beslut. På tisdag morgon hölls ett möte per telefon med jurist och sakkunnig tjänsteman hos MSB. MSB framförde vid mötet att ett övertagande innebar ett ansvar för hela räddningstjänsten i de berörda kommunerna, inte enbart skogsbranden. Vidare framfördes att ett övertagande förutsatte resurser och att man skulle kunna tillföra något till insatsen. Alternativet till ett övertagande kunde vara att stödja räddningstjänsten med ledningsstöd, samordning och informationsinsatser, framförde MSB. Länsstyrelsen förklarade att begäran om övertagande kom från räddningstjänsterna själva, att de hade förslag till räddningsledare och ville bilda en samverkansstab i Ramnäs. Med stöd av rådgivning från telefonmötet förberedde länsstyrelsen därefter ett beslut om övertagande av räddningstjänstansvaret för skogsbranden.

Vid en presskonferens i Ramnäs kl. 13 på förmiddagen meddelade landshövdingen att länsstyrelsen tagit över ansvaret för skogsbranden och utsett en ny räddningsledare. Länsstyrelsens beslut innebar att länsstyrelsen (staten) övertog ansvaret för räddningstjänsten i de berörda kommunerna och för skogsbranden. Ansvaret för ordinarie räddningstjänst och andra händelser än skogsbranden delegerades samtidigt tillbaka till kommunernas räddningstjänster. Länsstyrelsen beslutade vidare om att utse en räddningsledare samt en ställföreträdande räddningsledare för skogsbranden, med ansvar för ledningen och organiseringen av insatsen.

3.4 Ny samverkansstab i Ramnäs

En ledningsplats för samverkan mellan räddningstjänsten och andra aktörer hade etablerats i Ramnäs under helgen den 2–3 augusti, och på söndagen den 3 augusti flyttades staben in i konferenslokaler i Ramnäs kursgård. Det som hände efter måndagen den 4 augusti,

när branden spred sig kraftigt, var att fler aktörer och samverkansparter behövde kopplas till ledningsstaben. Ledningsstaben blev därefter en samverkansstab med en ny organisation.

Organiseringen av den nya samverkansstaben gjordes i samarbete mellan länsstyrelsen och den tillträdande räddningsledningen. I arbetet ingick även att identifiera vilka aktörer som skulle vara representerade i staben. Ledningsstaben hade följande ledningsstruktur och organisation.

- Räddningsledaren ansvarade för ledningen av hela insatsen och ledningsstabens arbete.
- Ledningsstaben leddes av räddningsledaren med stöd av en biträdande räddningsledare.
- Stabschef ansvarade för ledning av stabens arbete, som innefattade dokumentation, IT/säkerhet, intern information samt för ledningsstöd för juridik, ekonomi och administration.

Under stabsgruppen fanns ett antal funktioner med ansvar för olika delar av det operativa arbetet. Några centrala funktioner var:

- *Insats*: med ansvar för planering och ledning av det operativa ledningsarbetet inkl. resurser. Här ingick operativ insatsledning, verkställande av åtgärder, taktik för insatser, omfallsplanering samt samverkan och koordinering med berörda samverkansparter i "fält" som Polisen, Försvarsmakten, Trafikverket m.fl.
- *Planering*: med ansvar för planering och genomförande av evakueringar, krishantering genom POSOM-grupper m.m., frivilliga grupper, infrastruktur, expertstöd. Landstinget var också inkopplade och hade beredskap.
- *Information*: med ansvar för press- och mediakontakter, presskonferenser, pressmeddelanden, intern information, information genom sociala medier, information på webb och det nationella krisnumret 113 13, omvärldsbevakning, kontakt med andra myndigheter, observatörer samt kartor.

Funktionerna varierade under den tid som räddningsinsatsen pågick genom att vissa funktioner tillkom och andra avvecklades.

Exempelvis kom de organiserade frivilliggrupperna, FRG-organisationerna, att utgöra en separat funktion när dessa insatser och antalet frivilliga ökade i insatsen.

Samverkansparter i Ramnäs

Ledningsstaben i Ramnäs var i egentlig mening en samverkansstab. När skogsbranden blev en större händelse med konsekvenser för omgivande samhälle och samhällsfunktioner ökade behovet av samverkan med andra aktörer. Samverkansparter var utöver länsstyrelsen bl.a. MSB, Polisen, Försvarsmakten och kommunerna. Samverkansparterna hade personer på plats i staben för samband och kommunikation med den egna hemmaorganisationen och dess (bakre) ledning. Exempelvis hade Polisen sin bakre ledning i länskommunikationscentralen i Västerås. Likaså hade kommunerna företrädare i staben som kommunicerade med respektive kommuns krisledning och organisation. Samverkansparterna deltog i ledningsstabens möten. Vissa samverkansparter deltog även operativt i olika funktioner i staben som ledde och samordnade olika insatser och åtgärder.

Samverkan behövdes också med parter som inte hade direkt operativa uppgifter i själva insatsen men som hade en viktig roll som stöd till ledning, planering och genomförande av insatser. En särskild samverkansgrupp leddes av länsstyrelsen, ”Samordning och övrig krishantering” där de kommuner som var berörda av skogsbranden ingick. Länsstyrelsen hade också huvudansvaret för stödet till enskilda som drabbats av följderna av skogsbranden.

När skogsbranden blev en större händelse medverkade även andra myndigheter och organisationer i räddningsarbetets olika delar, däribland Kustbevakningen, Trafikverket, företrädare för skogsbolag, SOS Alarm AB.

Samverkansparternas olika insatser i samband med skogsbranden redovisas närmare i avsnitten 3.6–3.17 nedan.

3.5 Den fortsatta räddningsinsatsen

Brandens kraftiga spridning under måndagen den 4 augusti innebar att brandområdet nu var mycket stort (närmare 14 000 ha) beläget

inom fyra kommuner. Brandområdet var mycket stort med en ca 60 km lång begränsningslinje. Skogsbranden var den största i svensk nutidshistoria och hade fått status som en nationell händelse. Konsekvenserna av branden var omfattande. Omkring 13800 ha skog hade brunnit eller skadats av branden. Över 1000 personer hade evakuerats, minst 26 byggnader uppskattades ha brunnit, olyckstillbud hade lett till att en person avlidit och en person var allvarligt skadad, väg- och tågtrafik i och kring brandområdet hade spärrats av och luftrummet var avlyst för allmän flygtrafik. Problem fanns med elförsörjning till hushåll och till samhällets infrastruktur inkl. telekommunikation. Insatserna för att bekämpa och begränsa effekterna av branden involverade nu ett stort antal samhällsaktörer och omfattande resurser i form av professionella och frivilliga personer och organisationer.

Den övergripande bedömningen som den nya räddningsledningen gjorde var att räddningsinsatsen var kraftigt underdimensionerad. Beslut togs om en kraftig resursförstärkning framför allt avseende markresurser. Bedömningen var att det behövdes fler personer ute i skogen som släckte branden. Vattenbombningar från luften, oavsett hur omfattande de är, kan inte släcka en brand utan endast dämpa den. Ytterligare förstärkningar begärdes från räddningstjänster i landet. Vidare begärdes omfattande förstärkning från Försvarsmakten. Tekniskt identifierade man behov av fler Rakel-apparater och tekniskt stöd. Det behövdes även ytterligare personal till evakueringsfunktionen.

I staben lades grunden för ett mer strukturerat och metodiskt arbetssätt. En annan förändring var att se till att närvaro och tillträde till staben avgränsades till de centrala aktörerna. Stabsmöten hölls var fjärde timma, med aktiv lägesrapportering. Beslutsunderlag och analys för planeringen av insatsen togs fram avseende väderprognoser på kort och lång sikt, geografisk information från brandområdet, t.ex. KBV:s bilder med IR-teknik, rekognosering av området som var stort och därför svårt att överblicka samt brandprognoser för brandens spridning, både "troligt scenario" och "worst case".

3.5.1 Den fortsatta brandbekämpningen

Skogsbranden var fortfarande inte under kontroll under tisdagen den 5 augusti även om den inte spred sig ytterligare. Väderförhållandena avseende vind och luftfuktighet blev också gynnsammare.

Räddningsinsatsen var fortsatt intensiv. Strategin var nu att säkra området, kraftsamla i norra ändan, säkra Norbergs kommun genom flygresurser och att förstärka markarbetet genom att fördubbla kapaciteten. Övergripande var inriktningen nu att försöka bemästra branden i stället för att ”jaga” den, att hålla begränsningslinjerna i syfte att inte flera fastigheter skulle skadas, säkra vägar och minimera samhällspåverkan.

Brandsläckningsarbetet koordinerades och leddes operativt från funktionen Insats. De befäl som tidigare varit räddningsledare blev nu operativa chefer. Brandområdet delades upp i sektorer som leddes av sektorschefer. Organiseringen av insatserna följde i stort samma principer som i den tidigare räddningsinsatsen, men med den skillnaden att sektorerna nu var betydligt större. Egen personalsäkerhet och aktiv lägesrapportering var andra viktiga ledord i den fortsatta insatsen.

Brandförloppet rapporterades vara lugnare på tisdag eftermiddag den 5 augusti, utan toppbränder som tidigare. Den tjocka röken utgjorde dock ett stort problem för flygande enheter. På kvällen rapporterades läget vara stabilare i samtliga sektioner av brandområdet. Under natten till onsdagen den 6 augusti föll lokala skurar av regn.

Räddningsarbetet fortsatte med samma inriktning under onsdagen den 6 augusti. Väderförhållandena blev allt bättre. De fyra specialflygplan som rekviderats från Frankrike och Italien, vars ankomst av olika skäl hade försenats, fanns nu samtliga på plats och kunde under onsdagskvällen inledda sina insatser.

Totalt bedömdes läget under onsdagen vara bättre på alla fronter men något oklart vid den nordostliga gränsen. Trots det förbättrade läget var det viktigt att fortsatt kraftsamla.

Även under de följande dagarna fortsatte insatser med vattenpåföring med helikopter och flygplan. Under lördagen den 9 augusti fanns en oro för att branden skulle sprida sig igen som följd av risken för ökad vind. *Worst case*-scenarier togs fram i staben. Beslut i stort var att förstärka och hålla begränsningslinjer.

Största utmaningen låg i sektor nordväst. I efterhand visade det sig att oron var obefogad och insatsen gick in i ett lugnare skede.

Måndagen den 11 augusti bedömdes branden vara under kontroll.

3.5.2 Logistik, teknik, infrastruktur och kartor

Räddningsarbetet präglades av flera praktiska problem som gällde ledningsstöd, teknik, utrustning och kartor.

Etableringen av en ledningsstab i Ramnäs skedde från grunden. Ledningsplatsen upprättades först på en parkeringsplats utanför en konferensanläggning, och ledning skedde från bl.a. en ledningsbuss. Senare fick man erbjudandet att flytta in i konferensanläggningens lokaler. Den ledningsplats som länsstyrelsen byggt och utrustat för i Västerås användes alltså inte, annat än som bas för länsstyrelsens eget arbete.

Inga förberedda tekniska system eller utrustning (datorer, telefoner) fanns för ledningsplatsen. Uppbyggnaden av arbete och teknik präglades av ad hoc-lösningar och handlingskraftiga individer både i och utanför räddningstjänsten. Ett omtalat exempel är den hjälp man fick av några yngre män på genomresa som erbjöd sin hjälp och därefter snabbt byggde upp ett för staben gemensamt IT-system för loggföring och för att kunna dela dokument mellan funktionerna i staben.

Teknik för kommunikation, infrastruktur och elförsörjning: För ledning och kommunikation inom räddningstjänst och polis ("blåljus") användes mobiltelefon och Rakel. I fråga om Rakel-systemet, som uppges vara robust och välfungerande, uppstod ett antal problem av praktisk karaktär. Under räddningsinsatsen uppstod behov av nya talgrupper för kommunikation mellan aktörer som vanligen inte samverkar. I efterhand har flera aktörer påtalat behovet av snabbare etableringar av nya talgrupper i en krissituation. En annan fråga, som gällde såväl kommunikation via mobiltelefon som Rakel, handlade om infrastruktur i form av master samt försörjning av el/batterier. Flera aktörer rapporterade problem i dessa avseenden och många åtgärder gjordes på egna initiativ.

Kartor var genomgående ett problemområde under räddningsinsatsen. Inledningsvis hade räddningstjänsten inte aktuella kartor

och information i sina GPS-system och hade därför svårt att hitta till branden. Under räddningsinsatsens första dagar hade räddningstjänsten och andra som deltog i insatsen inte tillgång till kartor med tillräcklig information om skogsområdet. Även sedan staten genom länsstyrelsen hade övertagit ledningsansvaret hade man problem med kartor och geografisk information.

Kartstödet utvecklades dock efter hand. Lantmäteriets kontor i Västmanland kunde stödja framtagande av tryckta kartor till insatsen. Ett stöd i kartläggningen av brandområdet var, som framgått tidigare, Kustbevakningens insatser med fotografering av och i området med hjälp av IR-teknik. Senare kopplades MSB in för utveckling av ett GIS-stöd för insatsen.¹⁰ Detta var dock färdigt först den 14-15 augusti.

3.5.3 Specialflygplan och luftburna resurser

De franska planen anlände till Västerås på kvällen tisdagen den 5 augusti, efter någon försening under flygningen mot Sverige. En första insats var planerad att starta på morgonen nästa dag, dvs. onsdag, men förhindrades av dålig sikt. De italienska planen anlände först på onsdag förmiddag. Det var först under onsdag kväll den 6 augusti, som de fyra specialflygplanen kunde starta sina vattenbombningar, dvs. ca tre dagar efter att förfrågan om stöd hade gått ut. Förberedelser av planen ankomst sköttes av handläggare hos MSB som också hade kontakt med länsstyrelsen. Ett problem som rapporterats var att den räddningsledare som hade begärt planen var tvungen att själv underteckna formell förbindelse, trots att han befann sig ute i terrängen.

Initialt fanns vissa kommunikations- och koordineringsproblem mellan räddningsledningen, MSB och planens piloter som hade sin bas i Västerås. Kommunikationen mellan dessa aktörer gick dessutom via Försvarmakten. Missförstånd fanns också om huruvida markpersonal skulle kunna vistas ute i terrängen under vattenbombningarna.

De utländska planen rönt stor uppmärksamhet under insatsen, inte minst medialt. Planens kapacitet var mycket stor, vilket gjorde

¹⁰ Geografiskt informationssystem

att mycket stora mängder vatten kunde släppas över brandområdet. Planen tilldelades sektorer i de norra och östra delarna av brandområdet. Det faktum att planen anlände först några dagar efter brandens mest intensiva skede, innebar dock att planens kapacitet inte fullt ut kunde utnyttjas. Uppfattningen hos såväl besättningen som ledning och personal inom räddningsinsatsen var att planen hade gjort störst nytta under den inledande perioden av insatsen.

Även andra erbjudanden om flygstöd från andra länder inkom under den pågående insatsen. Erbjudanden från Norge avseende två tillgängliga större helikoptrar hade inkommit redan under helgen den 2–3 augusti, och ska senare ha använts under insatsen. Erbjudanden om stöd med flyg, inkl. material och personal, inkom även från Finland och Estland samt från Ryssland under insatsens andra vecka. Behovet av flygstöd bedömdes dock av räddningsledningen vara mindre i detta skede av branden.

En fråga som uppmärksammats i samband med skogsbranden, bl.a. av den kommunala räddningstjänsten, är vem eller vilken instans som ansvarar för en nationell prioritering av större resurser, t.ex. Forsvarsmaktens större helikoptrar, om behov finns på flera platser i landet.

3.6 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, hade tidigt kännedom om skogsbranden i Västmanland och följde utvecklingen genom sin omvärldsbevakning, och noterade att branden var svårsläckt.

MSB – via TiB-funktionen – kontaktades av räddningsledare flera gånger under de inledande dagarna. Den första begäran om förstärkningsresurser från de skogsbrandsdepåer som MSB har utplacerade i landet inkom fredagen den 1 augusti, och en modul skickades omedelbart till platsen. MSB informerade också Svenska Kraftnät som hade en kraftledning i närheten av branden. Internt inom MSB informerades chefer om händelsen via SMS. Under de följande dagarna begärde räddningsledare vid ytterligare två tillfällen förstärkningsresurser från skogsbrandsdepåerna. Under söndagen kontaktades MSB:s TiB med förfrågan om internationellt stöd via EU:s civilskyddsmekanism, ERCC. Ärendet förbereddes

genom kontakter mellan räddningsledning, Försvarsdepartementet och handläggare hos MSB. De erbjudanden om stöd som lämnades från olika länder med anledning av begäran till ERCC vidarebefordrades till räddningsledaren. MSB hade också kontakt med länsstyrelsen för förberedelser av planens ankomst. Som framgår ovan mottog MSB även andra erbjudanden om flygstöd till räddningsarbetet.

På måndagen den 4 augusti förvärrades läget i branden med risk för boende och samhällen i området. Händelsen fick status som en riksangelägenhet. Efter detta mobiliserades mer aktiva insatser från MSB. På tisdagen den 5 augusti formerade MSB en särskild organisation inom myndigheten för särskild bevakning av händelsen. Uppdraget var att hålla samman stödet till räddningsledaren och länsstyrelsen, skapa en gemensam lägesbild som stöder alla beslutsnivåer, informera allmänhet och berörda samt ge information till EU och övriga länder som stöder insatsen. Beslut togs om en observatörsinsats.

MSB hade från måndag kväll två personer på plats i Ramnäs för stöd i olika frågor. Uppgiften för MSB:s personal på plats var att förmedla information och stöd från MSB. En mer formell sambandsfunktion i staben inrättades och bemannades först senare i veckan, fredagen den 8 augusti. MSB:s bemanning i Ramnäs skalades därefter upp successivt. Även ett antal observatörer fanns på plats för MSB:s räkning.

Under den fortsatta insatsen kunde MSB också bidra med en skogsbrandexpert. MSB hade ingen egen skogsbrandexpert att erbjuda som stöd för räddningsarbetet, men erbjöd stöd från en extern expert på skogsbränder. MSB kunde också stödja med experter på geografiska informationssystem (GIS), som blev viktigt för att kunna kartlägga brandområdet. Andra uppgifter var stöd till samordning genom övergripande lägesbilder och analyser, samverkanskonferenser samt informationssamordning nationellt.

3.7 SOS Alarm

SOS Alarm medverkade under den inledande fasen av räddningsinsatsen genom att ta emot och vidarebefordra inkommande larm på nödnummer 112. Det första larm som inkom torsdagen den 31

juli kl. 13.29 togs emot av SOS Alarms central i Örebro län varpå SOS Alarm larmade ut styrkor enligt räddningstjänstens anvisning. När larmet om skogsbranden inkom var SOS Alarms central och operatörer hårt belastade som följd av många larm kopplade till värmeåskväder med bl.a. flera tidigare skogsbränder i regionen. Kopplat till branden inkom ett stort antal larm under eftermiddagen. Hos SOS Alarm registrerades händelsen av produktionsledningens krisberedskapsfunktion, som också informerade internt i organisationen.

Efter att skogsbranden eskalerade i omfattning och antalet larm gick SOS Alarm på måndagen den 4 augusti upp en virtuell stabsorganisation för hantering av händelsen. Beslut i stort var att förstärka bemanningen på centraler och andra funktioner, förstärka aktiviteter på det nationella informationsnumret 113 13 samt att undersöka behovet av samverkanspersoner i staben i Ramnäs.

SOS Alarms krisberedskapsfunktion, (KBX), som regleras i avtalet med staten och genom avtal med MSB, ansvarade för att bevaka, dokumentera och informera berörda aktörer om händelsen. I detta ingår att söka TiB på berörda myndigheter. Andra uppgifter är att sammankalla till de samverkanskonferenser per telefon som MSB och andra myndigheter kan begära.

En annan uppgift som åligger SOS Alarm är att vidarebefordra räddningsledarnas begäran om VMA och andra myndighetsmeddelanden som ska gå ut via public service-företagen SVT och SR. Försök gjordes också med VMA via SMS, en teknik som nu utvecklas på uppdrag av regeringen.

Samverkanspersoner till staben i Ramnäs fanns på plats från och med tisdagen den 5 augusti. Detta skedde på eget initiativ från SOS Alarm och någon begäran om samverkan eller stöd kom inte från räddningsledningen, trots den roll och uppgifter organisationen har i fråga om larm och system samt krishanteringssuppgifter. Under den fortsatta räddningsinsatsen kunde SOS Alarms samverkanspersoner bygga upp en extern larmterminal som möjliggjorde att larm och utlarmade resurser (fordon) kunde följas direkt på plats i ledningscentralen. Andra uppgifter blev att stödja informationsfunktionen i användningen av informationsnumret 113 13 och webbplatsen Krisinformation.se. Efter hand minskade SOS Alarm sin bemanning i Ramnäs, som avslutades helt den 15 augusti.

SOS Alarm har genomfört en intern utvärdering av insatserna i samband med skogsbranden. SOS Alarm konstaterar att många aktörer i krishanteringens inte kände till de tjänster och uppgifter som SOS Alarm har och som kan stödja den praktiska krishanteringens. Det noteras också att flera aktörer inom krisberedskapssystemet ännu inte har kännedom om det nationella informationsnumret 113 13 och tillhörande webb. Exempelvis hade kommunerna upprättat egna krisnummer för kommunmedborgare. En annan observation är att det är viktigt att gå vidare i utvecklingen av nya kanaler för VMA, för att säkerställa god täckning gentemot medborgarna.¹¹

3.8 Försvarsmakten

Försvarsmaktens insatser vid skogsbranden i Västmanland inleddes redan under de första dygnet i räddningsarbetet. På kvällen torsdagen den 31 juli observerade besättningen på en helikopter från F21 i Luleå branden, på väg till Luleå. Helikoptern gick ned och stod stilla i avvaktan på klartecken för insats under kvällen. Begäran och klartecken för insats försenades dock av olika skäl samtidigt som helikopterns flygtid var begränsad, varför ingen insats kunde genomföras samma kväll. Helikoptern återvände på morgonen fredagen den 1 augusti och kunde inleda vattenbombningar över brandområdet. En inofficiell förfrågan om behovet av stöd i släckningsarbetet ställdes även från lokalt hemvärn men avslogs. En formell begäran om stöd från Försvarsmakten gjordes lördagen den 2 augusti. När branden på måndagen den 4 augusti spred sig kraftigt begärdes även stöd från Hemvärnet i form av personal för brandsläckning och förstärkningsresurser som brandbilar, sjukvårdsfordon, ytterligare helikoptrar, m.m. Under tisdagen den 5 augusti begärdes ytterligare förstärkningar med enheter för reparationer, drivmedel, hemvärnsförband, fordon, helikoptrar, m.m. Vid denna tidpunkt, dvs. kring den 5-6 augusti, gjorde Försvarsmakten bedömningen att skogsbranden vara en stor

¹¹ SOS Alarm fick 2013 i uppdrag av staten att upprätta ett kompletterande system för VMA. I utvecklingsarbetet ingår att även kunna skicka ut varningar via SMS till mobiltelefoner.

händelse ("typinsats 3") och påbörjade en inventering av resurser och andra förberedelser.

När det gäller ledning och samordning ansvarade Militärregion Mitt för bakre ledning och samverkan.¹² Militärregionen hade över tid ett ledningslag med 6–8 personer. På operativ nivå fanns en militär insatschef (MIC) med ansvar för ledningen av hemvärnsstyrkor och andra resurser från Försvarsmakten samt sambandsofficerare (2 pers.) på plats i räddningsledningsstaben i Ramnäs. Försvarsmakten hade även personer/resurser för luftsamordning (Air Tactical Coordination, ATC) i brandområdet. Militärregion Mitt avdelade även personer för avlösning av (civil) stabschef i Ramnäs.

Totalt bedöms omkring 1000–1500 personer från Försvarsmakten inkl. Hemvärnet ha varit direkt eller indirekt inblandade i insatsen, varav merparten var personer från hemvärnsförband. Sammantaget 11 hemvärnsförband var aktiva under olika perioder. Insatsen och stödet från Försvarsmakten avslutades den 27 augusti.

3.9 Polisen

Polisen fick information om skogsbranden av SOS Alarm på torsdagen, kort efter det första larmet. Händelsen fick ingen särskild status hos polisen och föranledde ingen aktiv åtgärd. Under de inledande dagarna låg frågan hos vakthavande befäl.

På lördagen den 2 augusti etablerade räddningstjänsten en ledningsstab i Klämstorpet och polisens närvaro efterfrågades. På måndagen den 4 augusti fick branden status som särskild händelse hos Polisen. En särskild organisation med särskilda ledningsförhållanden upprättades på polisens länskommunikationscentral (LKC) i Västerås. Genom att branden nu fått sådan omfattning begärdes samtidigt nationell förstärkning från Rikspolisstyrelsen.

Polisen hade flera olika uppgifter under skogsbranden. Polisens uppgift operativt blev att utföra eller bistå vid de evakueringar som beslutats av räddningsledningen. Vid något tillfälle utfördes evakueringar av räddningstjänsten medan man i andra fall samarbetade

¹² Försvarsmakten har en regional indelning i fyra militarregioner, se forsvarsmakten.se/organisation/militarregioner

med Polisen. Det rapporteras att underlag i form av kartor och förteckningar över boende i många fall var bristfälligt. En annan oklarhet var dokumentationen om vilka beslut som tagits om evakueringarna i de olika kommunerna. Vissa oklarheter fanns också i ansvarsfördelning och planering av evakueringar som följd av brister i kommunikationen mellan staben i Ramnäs och Polisen på LKC i Västerås. En generell erfarenhet blev att evakueringar tar tid att förbereda och genomföra och att det därför krävs god framförhållning i planeringen. En annan uppgift för Polisen var att bevaka och upprätthålla avspärrningar i brandområdet. Kommunikationen mellan räddningsledning och polis ute i skogsområdet fungerade inte alltid optimalt. Anvisningar om avspärrningar i området och vilka personer som fick passera avspärrningarna upplevdes som otydliga. Mot den bakgrunden fick Polisen ibland problem att upprätthålla beslutade avgränsningar. Avspärrningarna gällde också de två brottsplatser som fanns i brandområdet, där Polisen och inte räddningsledningen förfogar över rätten att fatta beslut kring frågor som uppstår till följd av avspärrningarna. Problemen bedöms ha försvårats av att de poliser som upprätthöll avspärrningarna inte alltid hade lokal förankring utan tillhörde den nationella förstärkningsstyrkan.

Initialt hade Polisen problem med representationen i de ledningsstaberna som formerades av räddningstjänsten. Man var inte representerad på strategisk nivå vilket påverkade samarbetet med staben i frågor av strategisk karaktär och beslut som fattades av räddningsledningen. Först från tisdagen den 5 augusti, efter att Polisen beslutat om en särskild organisation, fanns personer på rätt strategisk nivå representerade i staben. Från och med tisdag hade polisen en högre polistjänsteman på plats i staben i Ramnäs med ansvar för evakueringar. Kommunikationen mellan staben i Ramnäs och den egna stabsledningen i Västerås (LKC) uppges därefter ha fungerat väl. Polisen utsåg efter branden särskilda kontaktpoliser för de drabbade i området.

Rikspolisstyrelsen har genomfört en granskning av Polisens insatser i samband med skogsbranden.¹³ Bedömningen är att beslut om särskild händelse borde ha fattats i ett så tidigt skede som möj-

¹³ Granskning av Polismyndigheten i Västmanlands län med anledning av Polisens åtgärder i samband med räddningstjänst. Tillsynsrapport 2014:16. Rikspolisstyrelsen

ligt, och att Polisen därigenom hade haft bättre förutsättningar för att vara delaktiga i räddningsinsatsens strategiska planering. Det påtalas vidare att det, mot bakgrund av att det under branden inte skapades någon samlad och tillförlitlig dokumentation över vilka personer som evakuerats, finns behov av ett nationellt verktyg för katastrofregistrering. I fråga om kommunikation görs bedömningen att verktyg och teknik, Rakel och telefoni, måste fungera och komma på plats tidigt.

3.10 Kustbevakningen

Kustbevakningen deltog i räddningsarbetet genom Kustbevakningsflyget som består av tre specialutrustade flygplan som dagligen flyger över landets kustområden och farvatten för fullgörande av olika bevakningsuppdrag inom myndighetens verksamhetsområde.

Kustbevakningens TiB kontaktades söndagen den 3 augusti av MSB. Uppdraget från räddningsledningen för skogsbranden gällde kartering av brandområdet från luften. Kustbevakningsflyget var på plats i Ramnäs på morgonen måndagen den 4 augusti. Planeringen var även att Kustbevakningen skulle ha ett fartyg på plats i Mälaren för att bevaka de områden som skulle avlysas för hämtning av vatten av de internationella vattenbombningsplanen. Denna del av uppdraget behövde dock aldrig verkställas eftersom dessa flygplan i stället hämtade vatten från sjöarna i området för skogsbranden.

Kustbevakningsflygets första uppgift blev att bistå räddningsledningen med information om brandens utbredning och framfart. Kartunderlaget togs fram genom att planen flög över området och gjorde observationer samt tog fotografier med IR-kamera (infraröd). Bilderna skickades sedan till räddningsledningens stab för vidare analys. En ytterligare uppgift blev att bevaka luftrummet genom s.k. ACO, Air Co-ordinator i samverkan med motsvarande militär luftsamordning. Bevakningen av luftrummet behövde stärkas eftersom det nu fanns ett mycket stort antal flyg/helikoptrar verksamma i ett begränsat område, vilket innebar hög risk för olyckor i luftrummet.

Ett annat område som kunde stödjas av Kustbevakningsflyget var kommunikationen mellan räddningsledning och de specialflyg-

plan och helikoptrar som utförde vattenbombningar. Kustbevakningens plan kunde här fungera som länk och vidareförmedla information till räddningsledningen från plan eller helikoptrar när man inte hade direktkommunikation eller kunde använda Rakel. Kustbevakningsflyget kunde också bistå i övervakning och dirigering av markbunden trafik och resurser (brandbilar), genom att från luften kunna identifiera lämpliga vägar.

Kustbevakningens uppdrag, som pågick fram till måndagen den 11 augusti, genomfördes med en besättning och två flygplan. Ledningen skedde från Kustbevakningens flygledning. Sammanantaget flög planen omkring åtta timmar per dag, motsvarande totalt nästan 68 timmar under insatsen.

3.11 Trafikverket

Trafikverket fick information om skogsbranden under söndagen den 3 augusti genom en av myndighetens underhållsentreprenörer i området. Under måndagen den 4 augusti etablerade Trafikverkets regionala ledning kontakt med länsstyrelsen, och deltog även i U-Sam-möten. När branden under eftermiddagen spred sig kraftigt fick Trafikverket på begäran av räddningsledningen stänga av väg- och tågtrafiken i området. Branden följdes då även på nationell nivå inom myndigheten.

Under förmiddagen tisdagen den 5 augusti ökade oron inom Trafikverket för möjliga skador på väg- och järnvägsanläggningar till följd av branden. Efter interna kontakter sändes personal till ledningsplatsen i Ramnäs. Kontakterna ökade med länsstyrelsen som nu också tog med Trafikverket i de samverkanskonferenser som hölls regelbundet. Man hade även samråd kring vilka resurser Trafikverket kunde bidra med till insatsen. Under eftermiddagen aktiverade Trafikverket sin regionala krisledningsorganisation. Krisledningsgruppens uppgifter var att stötta länsstyrelsen och räddningsledningen med resurser, stänga/öppna vägar i samråd med räddningsledning, informera kunder om trafiksystemet i området, samverka med övriga berörda myndigheter och planera för återställningsarbete för vägar och järnväg.

Trafikverkets medverkan som samverkanspart i ledningsstaben i Ramnäs skedde, enligt Trafikverket, på eget initiativ. Under de

första dagarna visade varken räddningstjänsten eller länsstyrelsen något intresse eller förståelse för Trafikverkets roll. Trafikverket uppfattade att räddningsledningen var helt fokuserad på brandbekämpningen och därför löste problem avseende andra funktioner efterhand som de uppstod. Från och med tisdagen den 5 augusti fanns två personer på plats i samverkansstaben. Trafikverket fick efter hand utökade uppgifter och kunde stödja insatsen på flera sätt. MSB tog under tisdagen kontakt med Trafikverket angående behovet av stöd från den bandvagnsstyrka som Trafikverket disponerar. Under kvällen kunde fem bandvagnar och ledningsbil fraktas till Ramnäs för stöd till räddningsinsatsen. Även Svenska Kraftnät bidrog med bandvagnar. Bandvagnarna bemannades med förare från Frivilliga Automobilkåren samt bilkårister. Trafikverket hade även utrustning för fibernät och annan infrastruktur som behövdes för kommunikation och ledning i staben i Ramnäs. Trafikverket kunde också lämna stöd till informationsarbetet kring händelsen. Trafikverkets insatser pågick fram till måndagen den 11 augusti, då läget i branden stabiliserades. Mer fokus lades nu på återställningsarbetet.

Trafikverket har genomfört en egen utvärdering av insatserna i samband med skogsbranden.¹⁴ En av de slutsatser som dras är att många aktörer i samhället, däribland räddningstjänsten, kan ha dålig kunskap om Trafikverkets ansvarsområde och de resurser som myndigheten har, t.ex. bandvagnsstyrkan. Vidare konstateras att kontakter i krissituationer ofta är personberoende och inte funktionsberoende. Trafikverket lyfter även fram det man ser som brister i Rakelsambandet, bl.a. behovet av en nationell sambandsorganisation som kan stödja vid större nationella kriser. Man ser även behov av nationella insats-talgrupper i Rakel för ”blåljus-aktörer” som t.ex. räddningstjänst, polis, SOS Alarm, ambulans och Trafikverket. Vidare ser man behov av mer kompetens att hantera WIS.

¹⁴ Trafikverket, PM TRV 2014/80070.

3.12 SMHI

SMHI hade innan skogsbranden utbröt utfärdat flera varningar för brandrisk. Den 20 juli utfärdades en varning för stor eller mycket stor brandrisk i delar av landet, inklusive Västmanlands län. Den 30 juli utfärdades en specifik varning för Västmanlands län.

Utöver utfärdade varningar redovisas information på SMHI:s hemsida gällande brandriskprognoser. Ett system finns även där länsstyrelser, räddningstjänst m.fl. aktörer erbjuds varningar via mejl.

Efter att skogsbranden hade utbrutit och spridit sig lämnade SMHI prognoser enligt förfrågningar från räddningsledningen och andra involverade parter i räddningsarbetet vid ett flertal tillfällen under perioden den 2–4 augusti. Den 5 augusti beställde MSB en prognos för var 3:e timma, varje dag. Trots att dessa prognoser levererades enligt beställning fortsatte olika aktörer att ringa och ställa frågor. Om dessa prognoser spreds vidare också till andra aktörer i räddningsinsatsen är oklart. SMHI noterade dock att förfrågningar till SMHI om prognoser fortsatte att komma från andra aktörer.

SMHI deltog också i de telefonkonferenser inom U-Sam som Länsstyrelsen i Västmanlands län kallade till med start den 3 augusti. Vid dessa möten lämnade SMHI prognoser för väder och vindförhållanden.

3.13 Sveriges Radio

Sveriges Radio liksom Sveriges Television har genom public service-avtalet ett särskilt beredskapsuppdrag som bland annat innebär att programföretagen på begäran ska sända ut meddelanden till allmänheten vid olyckor eller andra allvarliga händelser. Viktigt meddelande till allmänheten, VMA, är ett varningssystem som utgörs av ett meddelande i radion och TV. Det kan även kompletteras med en utomhussignal. Vid mindre allvarliga händelser kan ett myndighetsmeddelande sändas. I samband med ett VMA kan allmänheten hänvisas till informationsnumret 113 13, krisinformation.se eller kommunens webbplats. Behöriga att sända meddelanden i radion eller TV är räddningsledare för kommunal eller statlig räddningstjänst, ett antal myndigheter, sjukvård, SOS Alarm AB

m.fl. En begäran om sändning av meddelande görs hos SOS Alarm AB som vidarebefordrar uppdraget till programföretagens sändningsledning.

Under skogsbranden sände Sveriges Radio sammanlagt sex VMA och ett antal myndighetsmeddelanden. På det lokala planet hade P4 Västmanland rollen att fungera som en kris- och beredskapskanal för viktig information till allmänheten. P4 Västmanland deltog därför i de U-Sam-konferenser som länsstyrelsen kallade till. Härutöver fanns uppdraget att bevaka händelsen utifrån ett journalistiskt och granskande nyhetsperspektiv.

P4 Västmanland har gjort en utvärdering av arbetet under skogsbranden.¹⁵ Det konstateras att nyhetsbevakningen av skogsbranden var mycket intensiv, särskilt under perioden den 4–10 augusti. Nyheter och information om branden sändes via FM-radio, webb, mobil och sociala medier. Lyssnare och boende i området kunde också kontakta P4 Västmanland via telefon och e-post. P4 hade beredskap och kontinuitetsplanering för att klara den högre belastningen både tekniskt och bemanningsmässigt.

Utvärderingen lyfter fram några erfarenheter från myndighetskontakterna. Informationen och budskapet från de olika räddningsledare som intervjuades under de första dagarna av branden skiftade. Ibland sades att branden var under kontroll och vid andra tillfällen gavs beskedet att det inte var så. Först i samband med den första U-Sam-konferensen stod det klart att branden var omfattande. U-Sam-mötena gav värdefull information. Vid mötena uppmanades kommunerna att använda radion och P4 Västmanland som kanal för information och meddelanden till allmänheten, men kommunerna fokuserade i stället på de egna webbplatserna.

Av utvärderingen framgår även att antalet VMA var ovanligt många och i vissa fall var innehållet inte korrekt och fick rättas i efterhand. Ett problem var de många pressfunktioner och telefonnummer till räddningsledningen och staben i Ramnäs. På grund av detta behövde P4 Västmanland ha personer på plats i Ramnäs för presskontakter. I en särskild undersökning som man låtit göra konstateras att ”vanlig” radio och TV samt tidningar (papper) var de vanligaste kanalerna för inhämtande av information om branden.

¹⁵ Utvärdering av P4 Västmanlands arbete under den stora skogsbranden.

Lokalradion P4 Västmanland fick ökad betydelse som informationskanal under branden.

3.14 Lantmäteriet

Lantmäteriet ansvarar för landets geografiska informationsförsörjning, fastighetsbildning och fastighetsinskrivning. Kartor och geografisk information finns tillgängliga i databaser hos Lantmäteriet. Vissa tjänster är tillgängliga för alla medan andra tjänster är tillgängliga genom licensiering eller avtal om samverkan.

En grundläggande tjänst är *Karttjänst på webb*, som innehåller: översiktskartor, vägkartor (inkl. rapporterade skogsbilvägar), terrängkartor med närmare information om terräng och naturförhållanden, flygbilder (ortografiska kartor) samt topografiska webbkartor. Kartorna är tillgängliga för alla och kan skrivas ut eller laddas ner i mobiltelefon. Utöver allmänna karttjänster finns möjlighet till s.k. geodatasamverkan med andra aktörer utifrån särskilda behov.

Kartor var genomgående ett problemområde under skogsbranden och räddningsarbetet. Varken räddningsledning eller annan central aktör tog kontakt med Lantmäteriet för att ta fram de kartor och geografisk information som behövdes under insatsen. Under insatsen tog man från Lantmäteriets kontor i Västmanland själva kontakt och kunde några dagar senare leverera totalt 300 tryckta kartor till räddningstjänsten och andra aktörer i insatsen. Behovet i ledningsstaben i Ramnäs handlade om ”realtidsinformation”: vad hade hänt i terrängen efter branden, tillgänglighet, aktuella avspärningar, flygförbud, m.m. MSB tog ansvar för att bygga upp ett särskilt GIS-stöd för räddningsarbetet. Ett samarbete etablerades mellan MSB och Lantmäteriets särskilda funktion som normalt stöder Försvarmaktens behov av geografisk information.

Lantmäteriet har tilldelats extra medel för att göra nya inmätningar av fastigheter i det område som brann under skogsbranden. En projektorganisation ska sättas upp i Västerås för arbetet som bedöms bli omfattande.

Lantmäteriets erfarenheter från skogsbranden är att kunskapen om kartor och geodata generellt är dålig bland aktörerna. Framtagandet av kartor och geodata för specifika insatser borde också

övas i större utsträckning. I en inläga till utredningen framhåller Lantmäteriet vikten av tillförlitliga geodata som tryckta kartor eller i digital form för en gemensam översiktsskild för alla aktörer under en krishantering. Om en händelse rör ett större geografiskt område, t.ex. vid en naturolycka, ökar behoven av att anpassade kartor ytterligare. Lantmäteriet framför att myndighetens karttjänster lättare borde kunna göras tillgängliga vid en hantering av en större händelse eller kris, t.ex. genom förberedda inloggningsuppgifter som en ledningscentral kan använda.¹⁶

3.15 Statens jordbruksverk

Statens jordbruksverk fick kännedom om skogsbranden i tidigt skede. Informationen kom dock inte genom det larm som MSB och SOS Alarm AB skickade ut till ett antal berörda myndigheter på torsdag kväll den 31 juli. Vid denna tidpunkt hade myndigheten mer fokus på ett utbrott av Newcastle-smitta i landet.

Jordbruksverket fick under måndagen den 4 augusti kännedom om att skogsbranden spridit sig kraftigt. Under tisdagen den 5 augusti hölls en första stabsorientering i myndighetens krisledningsorganisation, som aktiverats i "gult läge", dvs. höjd beredskap. Ett inriktningsbeslut togs snabbt gällande myndighetens eget arbete. De insatser som genomfördes handlade om informationsinsatser till berörda genom egen hemsida och krisinformation.se, frågor och svar, pressmeddelanden, kundtjänst och riktade utskick. Underlag i olika frågor lämnades till regeringskansliet och ansvarigt departement. Samverkan med myndigheter skedde genom MSB:s samordning. Direkt samverkan skedde med Skogstyrelsen och företrädare för näringen. Omvärldsbevakning var också en del av arbetet under branden.

Evakuering av boskap organiserades och sköttes helt av personer knutna till Lantbrukarnas riksförbund, LRF, med hjälp av frivilliga. Jordbruksverket kunde underlätta arbetet genom att ta beslut om tillfälliga undantag från krav på registrering av djuren med hänsyn till nödsituationen. Som grundläggande förhållande gäller dock att lantbrukaren har ansvar för sina djur, och har också

¹⁶ Inläga till Skogsbrandutredningen. Lantmäteriet dnr 606-2014/4862, 2015-02-16

försäkringar. Råd och stöd gavs i olika frågor som gällde transport och hållning av utrymda djur, EU-stöd, rökens påverkan på foder, m.m.

3.16 Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen fick kännedom om skogsbranden i tidigt skede men aktiva insatser startade först under måndagen den 4 augusti när läget i branden förvärrades.

Skogsstyrelsen bedömde inledningsvis att man inte hade någon aktiv roll i själva brandbekämpningen. När branden spred sig kraftigt under måndag eftermiddag den 4 augusti ökade ändå aktiviteten. Insatserna under branden handlade inledningsvis om information och kontakter, lägesrapporter till ansvarigt departement och information till media. Tisdagen den 5 augusti formerade sig Skogsstyrelsens distriktsorganisation i Västmanland i en särskild grupp med fokus på hantering av händelsen. Samtidigt ökade trycket på ytterligare information och kommunikation om brandens omfattning, skador, värden och kartläggningar. Skogsstyrelsen deltog i de samverkanskonferenser som MSB anordnade, och bidrog med information till Krisinformation.se.

Räddningsledning lokalt tog inte kontakt med Skogsstyrelsen för stöd eller rådgivning under räddningsarbetet. Inte heller länsstyrelsen tog kontakt med myndigheten. Från distriktsorganisationen tog man dock själv kontakt med länsstyrelsens naturvårdsenhet, som utgör den ordinarie kontaktytan regionalt.

Skogsstyrelsen har inte utvecklat någon särskild kompetens när det gäller skogsbränder. Orsaken är att skogsbränder inte har utgjort ett stort problem eller risk för svenskt vidkommande. I vissa län har dock myndighetens distriktskontor mer erfarenheter av skogsbränder. Skogsstyrelsen har också en timanställd expert på skogsbränder från Kanada som sedan reste till skogsbranden i Västmanland. Skogsstyrelsen har inte heller någon särskild expertkunskap vad gäller prognoser och brandindex. Man deltar dock i ett pågående projekt som MSB leder.

Skogsstyrelsens operativa insatser har framför allt gällt arbetet efter skogsbranden. Stöd och rådgivning till skogsägare har givits om skötseln i brandområdet, som gällt avverkning, hantering av

skadeinsekter, återplantering, miljö- och kulturhänsyn. Möten har hållits med samlad information till skogsägarna. Myndigheten öppnade ett tillfälligt lokalkontor i Västerfärnebo för branddrabbade skogsägare, med rådgivning och information. En särskild folder med övergripande information har sammanställts. Skogsstyrelsen har även deltagit i länsstyrelsens arbete gällande avsättningar och kulturlämningar.

Skogsstyrelsen har genomfört en utvärdering av arbetet i samband med skogsbranden.¹⁷ Det konstateras i utvärderingen att belastningen på den lokala organisationen blev hög, och att man inte hade erfarenhet av att hantera en stor skogsbrand. Kontakter och samverkan med andra myndigheter inkl. MSB bedöms ha fungerat väl. En brist som påpekas är att Skogsstyrelsen inte inkluderades i länsstyrelsens arbete och krisorganisation i samband med branden.

Skogsstyrelsen och Trafikverket har på uppdrag av regeringen genomfört en inventering av vägarna inom brandområdet.¹⁸

3.17 Kommunernas insatser

Kommunernas ansvar när det gäller hantering av större händelser eller kriser handlade utöver räddningstjänstens insatser om att samordna krishanteringsåtgärder i kommunen och information till allmänheten.

Sala kommun öppnade ett kontaktcenter med mindre POSOM-grupp söndagen den 3 augusti där stöd och information skulle kunna erbjudas allmänheten och boende i området. På kvällen deltog man från kommunens sida i den första samverkanskonferens som länsstyrelsen kallade till.

På måndagen den 4 augusti höll kommunen ett större möte och efter det beslöt man att gå in i en formell krisledningsorganisation. En första uppgift blev att hantera de evakueringar som aktualiserades i kommunen. Det gällde även de vård- och omsorgsboenden

¹⁷ Utvärdering av Skogsstyrelsens arbete med skogsbranden i Västmanland. PM 2015-02-16 (Dnr 2015/407)

¹⁸ Skador på transportinfrastrukturen i Västmanlands län med anledning av skogsbranden sommaren 2014. Rapport 2015:035

som evakuerades till tillfälliga boenden, inkallande av personal, utrustning och kontakter med anhöriga. I flera delar fick planeringsdokument, listor m.m. upprättas under pågående insatser. Många frivilliga anmälde sig till kommunen för insatser. På tisdagen fick kommunen uppmaningen att skicka fyra personer till samverkansstaben i Ramnäs för att ingå i en grupp för evakueringar och en för information.

Sala kommun hade inledningsvis ett särskilt nummer som kontaktnummer för kommunens invånare. Detta nummer användes också av några andra kommuner, dock utan samråd med Sala kommun. Efter onsdagen den 6 augusti samordnades kontakter och information genom 113 13 och motsvarande webbplats.

Surahammars kommun informerade om branden på kommunens webbplats den 2 augusti. Den 3 augusti deltog man i länsstyrelsens samverkanskonferens. Efter samverkanskonferensen hölls ett internt möte i kommunens stab för fortsatt planering. Under måndagen gick kommunen ut med flera myndighetsmeddelanden som rörde anvisningar till boende, avisering av evakueringar av Gammelby, äldreboenden och särskilda boenden i närheten av brandområdet. En stödgrupp, POSOM, inrättades under måndagen i en skola, som senare också blev kommunens kriscenter öppet dygnet runt, dit invånare kunde vända sig för stöd och tillfälligt boende. Information och meddelanden under veckan rörde olika praktiska frågor om dricksvatten, rök från branden, öppettider för förskolor och annan service, men också anvisningar i fråga om återvändande till bostäder, skydd vid vattenbombningar m.m. Från och med den tisdagen den 5 augusti hänvisades till information på krisnummer 113 13 och krisinformation.se.

Surahammars kommun beslöt att behålla sin vanliga organisation och inte aktivera någon särskild organisation för hantering av händelsen. Möten hölls två gånger om dagen i kommunens stab, som också höll kontakt med länsstyrelsen.

Norbergs kommun beslöt aktivera sin krisledningsnämnd under måndagen den 4 augusti, då branden hade spridit sig till kommunen. Händelsen bedömdes vara extraordinär. Nämnden beslutade sedan inrätta en särskild planeringsgrupp för de evakueringar som kunde bli aktuella i kommunen. Kommunen hade ingen evakueringsplan, men fick upprätta en sådan på anmodan av evakueringsgruppen i samverkansstaben i Ramnäs. Inom ramen för krisled-

ningsorganisationen hölls möten med lägesrapporter, som också kommunicerades med länsstyrelsen. En särskild kontaktperson anvisades för kontakter med Ramnäs.

Norbergs kommun upprättade ett krisinfocenter. Information om branden meddelades via kommunens hemsida som dock sedan gick ned i funktion, liksom länsstyrelsens hemsida. Ett privat företag tog kontakt med kommunen och erbjöd hjälp med att bygga en tillfällig kriswebb, vilket man tackade ja till. Kommunstyrelsens ordförande var även aktiv med information i sociala medier.

Fagersta kommun deltog i länsstyrelsen samverkanskonferenser från och med söndagen den 3 augusti. Först på måndagen den 4 augusti berördes kommunen direkt av branden varpå krisledningsnämnden inkallades. Aktuellt var då att ta emot de personer som hade evakuerats i Ängelsberg och Västervåla, och att ordna tillfälligt boende för dem som behövde. Ett kriscenter upprättades i kommunhuset och FRG kopplades in för stöd vid mottagningen av evakuerade. Fagersta fick flera förfrågningar om att skicka personer till staben i Ramnäs för samverkan och stöd men bedömde att man inte hade resurser att avvara. Information till allmänheten gavs ut genom myndighetsmeddelanden i media. Fagersta kommun inrättade inte något eget krisnummer, men särskilda anvisningar gavs till personalen i kommunens växel för besvarande av frågor. Särskilda informationsmöten ordnades i frågor som gällde återkomst till bostäder och information till icke-svensktalande boende i kommunen.

3.18 Företag och organisationer

Skogsvårdsföretag

Två företag inom skogsvård och skogsbrandsbekämpning gav stöd till räddningsarbetet. Båda företagen arbetar med skyddsavbränningar i skog som utförs i naturvårdssyfte samt erbjuder stöd vid skogsbrandssläckning.

Ett av företagen fick kännedom om skogsbranden torsdagen den 31 juli, observerade samtidigt brandriskvärden på nätet och bedömde att man kunde få problem att släcka branden som riske-

rade bli långvarig. Samtidigt kände man till att räddningstjänsten kunde ha svårt med uthållighet vid längre insatser. På fredagen bedömdes läget ha förvärrats och man tog kontakt med räddningsledningen (Sala-Heby) och erbjöd stöd med folk och utrustning i brandbekämpningen. På lördag morgon var personal på plats i ledningsplatsen i Klämstorpet. Parallellt hade det andra företaget observerat branden och genomförde beräkningar över riskerna för brandspridning. Beräkningarna visade stora risker för omfattande brandspridning. Kontakt togs med räddningsledningen med erbjudande om att stödja räddningsinsatsen med brandriskprognoser. Arbetet inleddes på morgonen söndagen den 3 augusti.

Skogsföretagens personal genomförde kartläggningar av brandområdet och deltog i ledningsstabens möten och planering av insatser samt deltog i räddningsarbete ute i skogen. De utförde också egna insatser som t.ex. skyddsavbränningar i syfte att begränsa brandens spridning. Intrycket under insatsen var att räddningstjänsten hade låg kunskap om skogsbränder och skogsbrandsläckning. Man hade inte heller förmåga eller tid att beakta de brandriskprognoser som togs fram i staben av skogsexperterna. En svårighet var också de täta bytena av räddningsledare och stabsledning. Först på tisdagen, dvs. efter att branden hade spridit sig dramatiskt, fanns brandprognoser med som en fast dagordningspunkt vid stabsmötena.

Företagens bedömning efter insatsen är att utbildningen för personal inom räddningstjänsten i dag ger för dålig kunskap om skogsbränder.¹⁹ Det påpekas också att det inte finns någon organiserad kunskaps- och erfarenhetsåterföring från tidigare skogsbränder i landet. På nationell nivå kan också behövas någon form av nationell insatsstyrka, bedömer man, att jämföra med RITS-styrkan som är specialiserad på räddningsinsatser till sjöss.

Lantbrukarnas riksförbund

Lantbrukarnas riksförbund, LRF, deltog på flera sätt aktivt i räddningsinsatsen, i första hand genom sin lokalavdelning.

¹⁹ På den grundläggande 5-veckorskursen ges endast en (1) timmas undervisning i skogsbrand.

Evakueringen av boskap, framför allt större besättningar, inleddes på måndag eftermiddag den 4 augusti och fortsatte under tisdagen. Sammantaget flyttades djur från sju gårdar, omfattande totalt ca 1 200 nötkreatur och 500 får/lamm. För transporter användes åtta slaktbilar som kunde ordnas fram genom kontakter. Vidare behövde man, och fick, frivilliga personer att hjälpa till. Särskilt viktigt i detta läge var betydelsen av djurvana hos de personer som deltog. Planer fanns färdiga för evakuering av ytterligare gårdar, men dessa behövde inte verkställas. Planering och logistik sköttes av en person knuten till LRF.

Efter evakueringarna låg fokus på att hålla kontakt med och stödja lantbrukarna själva. Olika reaktioner märktes, från uppgivenhet och passivitet till aggressivitet. Oron gällde bl.a. försäkringsfrågor, där Länsförsäkringar kunde bidra med insatser och stöd. En särskild coach lyftes in för psykosocialt stöd.

Markägare och lantbrukare deltog även i brandsläckningsarbetet genom att vattenbespruta områden och deltog även i röjningsarbeten för att upprätta begränsningslinjer i skogsområdet. Lantbrukarna kunde här utnyttja egen utrustning och fordon i röjningsarbeten m.m. Genom aktiva i LRF-kretsen upprättades två stationer (Prästtorp och Hörnsjöfors) som utgjorde bas för släckningsarbetet. Även räddningstjänsten kunde utnyttja dessa stationer för resurser till släckningsarbetet, mat och vila samt bränsle.

Markägare och lantbrukare hade utrustning och kompetens som kunde användas aktivt under bekämpningen av skogsbranden, exempelvis gödseltunnor, som kunde byggas om för att användas som vattenkanoner i släckningsarbetet, fyrhjulingar för transporter i skog och mark samt motorsågar och annan utrustning för röjningsarbete i skog. Vidare kunde man bistå med kunskap och kompetens hos personerna själva. LRF har också framhållit lantbrukarnas vana att arbeta långa arbetspass under koncentrerade perioder (jfr "vårbruket"). Räddningstjänsten har inte samma vana vid längre insatser. Inte heller andra frivilliggrupper har denna vana, menar man här. Lantbrukarna hade även egna dieseltankar, och vid de stationer som upprättades kunde man ordna fram större tankar som även räddningstjänsten kunde utnyttja.

Skogsägare och skogsföretag

Skogsbranden omfattade totalt omkring 13 100 ha skog. Totalt uppskattas 1,4 miljoner skogskubikmeter virke ha skadats av branden. Inom brandområdet finns 107 enskilda skogsägare som gemensamt äger drygt 4 000 ha. Cirka 6 800 ha skog ägs av privata aktiebolag och cirka 2 300 ha av övriga ägare. Stora markägare i området är AB Karl Hedin, Bergvik Skog AB, Västerås stift och Sveaskog.²⁰

Skogsägarna Mellanskog

Skogsägarna Mellanskog är en ekonomisk förening för skogsägare i regionen. Mellanskog fick kännedom om skogsbranden på kvällen fredagen den 1 augusti, då en av organisationens avverkningsentreprenörer hade engagerats i brandbekämpningen i brandområdet. Senare anslöt även en annan av föreningens entreprenörer till arbetet. Dessa arbetade i drygt en vecka med att avverka brandgator i olika delar av brandområdet. Kontakter etablerades tidigt med Sveaskog, vars mark inledningsvis hade drabbats av branden och som var involverade i skogsbranden och släckningsarbetet, samt med räddningstjänsten.

På tisdagen den 5 augusti samlades en brandgrupp som bildats för planering av åtgärder. Kontakter togs genom flera kanaler med länsstyrelsen för att informera om vilka resurser som kunde ställas till förfogande i arbetet med brandbekämpningen. Enligt uppgift besvarade länsstyrelsen inte denna förfrågan. De resurser som erbjöds gällde bl.a. avverkningsmaskiner samt även hjälp med att nå skogsägare med information. Kontakterna togs genom flera kanaler, dock utan annat besked än att räddningstjänsten och länsstyrelsen inte hade möjlighet att hantera mer hjälp.

Mellanskog inriktade i stället sitt arbete på kommande behov och efterarbetet.

Mellanskog förde därefter diskussioner mellan de större skogsägargrupperna som drabbats av branden (Sveaskog, Bergvik Skog, AB Karl Hedin). Därefter ordnades ett möte med landshövdingen

²⁰ Skogsstyrelsen, PM Utvärdering av Skogsstyrelsens arbete med skogsbranden i Västmanland.

och räddningsledningen fredagen den 8 augusti. Vid mötet framförde skogsägarna önskemålet om att resurser skulle avsättas till efterarbetet och behovet av samordning. Kontakter togs också med regeringen i samma fråga, och måndagen den 11 augusti hölls ett möte mellan berörda statsekreterare, räddningsledning och representanter för skogsägarna. Regeringen aviserade kort därefter sitt beslut om ett stödpaket till skogsägarna i området.

Mellanskogs aktiviteter efter branden har handlat om att stödja medlemmarna och skogsägarna i frågor som gällt eftersläckningsansvar, säkerhetutbildning, avsättningar till naturreservat, statliga stöd, avsättning och lagring, skogsvård, logistik och vägfrågor samt annan information och rådgivning. Samverkan har fortsatt med länsstyrelsen och med Skogsstyrelsen i detta arbete. Förtroendevalda inom organisationen har även tagit personlig kontakt med drabbade skogsägare för att erbjuda hjälp och stöttning. Skogs- och informationskvällar har anordnats tillsammans med Lantbrukarnas riksförbund, LRF.

Skogsägarna Mellanskog har i en promemoria till utredningen framfört några lärdomar och erfarenheter från skogsbranden. När det gäller själva branden framför man att skogsbranden inte skulle ha fått bli så stor, utan att maximala resurser för brandbekämpningen skulle ha satts in tidigare. Vidare påtalas behovet av tydlig befälsledning och att samordningen trappas upp snabbare vid händelser av detta slag. Man reser också frågan om skogsbrandkunskaper ska finnas hos alla räddningstjänster eller om sådana kunskaper ska finnas som en regional resurs. När det gäller efterarbetet betonas vikten av en samordnad efterhantering. Det framhålls vidare att samordning av utbildning för risk- och krishantering är nödvändig. Civilsamhällets resurser bör tas tillvara och lyftas fram. Slutligen betonas vikten av få och tydliga informationskanaler till dem som drabbas av en större händelse av detta slag.

3.19 Frivilliga organisationer och deltagare

Frivilliga resursgruppen (FRG) i Västerås fick på lördagen den 2 augusti uppdraget att stödja Mälardalens brand- och räddningsförbund (MBR) under pågående räddningsarbete. Uppdraget som inleddes söndagen den 3 augusti innebar att stödja räddningsför-

bundets bakre stab/ledning. FRG-gruppen bestod då av nio personer som tilldelades olika uppgifter. Inledningsvis satt man på stationen i Västerås men flyttade därefter med upp till den etablerade ledningsplatsen i Klämstorpet. Kort därefter flyttades ledningsplatsen till Ramnäs. Arbetsuppgifterna var inledningsvis att hjälpa till att föra logg-bok, handa information och att skaffa mat till styrkorna på söndag kväll.

Under måndagen inkallades även FRG i Arboga. Behoven gällde här stöd i form av stabsassistenter till stabsledningen i Ramnäs. Andra uppgifter gällde praktiska uppgifter som t.ex. att handla in mat. Parallellt under måndagen aktiverades ett frivilligcenter i Sala (som f.ö. inte har avtal med FRG) samt ett i Västerfärnebo organiserat av LRF. FRG-insatser gjordes även i Fagersta och Norbergs kommuner. Surahammar hade dock ingen egen FRG.

Vid denna tidpunkt förekom alltså flera FRG-aktiviteter, vissa med uppdrag från kommunerna, och FRG Västerås med uppdrag från räddningstjänsten MBR. FRG Västerås bedrev även egen informationsverksamhet genom sociala medier. Man tog t.ex. under måndag kväll kontakt med FRG-ansvarig i Dalarna för att uppmärksamma dem på behovet av en eventuell insats.

Tisdagen den 5 augusti gav stabschefen i Ramnäs FRG Västerås mandat att kalla in förstärkningar. Tanken var att de grupper som kom in skulle arbeta under ledning av FRG Västerås. När personerna från FRG i Dalarna anlände var de betydligt fler till antalet än man planerat för. I det läget förlorade man kontroll över ledning och samordning mellan olika grupper. I praktiken arbetade två FRG-trupper parallellt utan samordning. Antalet personer ökade också hela tiden. Utöver de organiserade frivilliga tillkom även ett stort antal ”spontan-frivilliga”. En uppgift för FRG-personerna blev att organisera dessa personer, och även de många frivilliga gåvor i form av livsmedel och andra föremål.

I en utvärdering av erfarenheterna från insatsen konstaterar FRG att FRG och andra frivilliga grupper behövs vid större händelser. FRG är dock inte organiserad för detta eftersom det saknas en struktur för samlad ledning och organisering av olika lokala grupper. Kunskapen hos många aktörer om FRG är fortfarande begränsad. Således kände räddningsledarna inte till vad FRG kunde bistå med. Det är även FRG:s uppfattning att det var för många grupper och personer på plats för att man skulle kunna arbeta

effektivt. Det har i efterhand uppstått problem med att reda ut krav på ersättning för frivilliga som deltagit i räddningsinsatsen.

Även flera av landets frivilliga försvarsorganisationer (FVO) deltog i insatser i samband med skogsbranden, t.ex. Blå Stjärnan och Frivilliga Automobilkårens Riksförbund. Exempel på insatser var stöd till transporter, matleveranser, evakuering av djur samt stabsarbete. En uppföljning av insatserna har gjorts av Försvarsorganisationernas Samarbetskommitté, FOS.

3.20 Länsstyrelsens fortsatta arbete efter skogsbranden

Räddningsinsatsen avseende skogsbranden i Västmanland pågick fram till den 11 september 2014 då räddningsledaren avslutade insatsen. Räddningsinsatsen blev betydligt längre än vad som vanligen är fallet. Normalt avslutas räddningstjänstens insatser så snart det akuta skedet är över. Efter att räddningstjänsten var avslutad var det fortfarande förenat med stor fara att vistas i skogen. Brandområdet avlystes enligt ordningsstadgan även om vissa undantag kunde medges för skogs- och markägarna, fastighetsägare, m.fl.

Även om länsstyrelsens ansvar för räddningstjänsten avslutades den 11 september låg dock ansvaret för eftersläckning och bevakning av brandområdet kvar. Bakgrunden var det stora antalet mark- och skogsägare i området. Det fanns också ett antal dolda bränder i torvmossar och torvrika marker som bevakades av räddningstjänsterna i samverkan. Även skogsbrandflyg bevakade området under hela september månad.

Länsstyrelsen i Västmanlands län hade under skogsbranden haft möten med företrädare för skogsägarna och försäkringsgivare i området gällande behovet av insatser efter skogsbranden. Den 18 augusti beslutade länsstyrelsen att inrätta en särskild krishanteringsorganisation med uppgift att samordna hanteringen av brandens långsiktiga konsekvenser. Prioriterade områden för den särskilda organisationen var:

- stöd till drabbade
- lämna tillbaka skogen till skogsägarna utan att någon blir skadad
- hantering av ekonomisk ersättning
- samordning av räddningstjänst
- stöd till kommunerna
- samordning av statliga myndigheter
- stödja Länsstyrelsens ordinarie verksamhet
- inhämtning av materiel
- kommunikation och omvärldsanalys

Den särskilda krishanteringsorganisationen leddes av en särskilt utsedd chef med räddningstjänstbakgrund. De områden som var särskilt prioriterade var informationen till drabbade, utvärderingar och rapporter (följa, stödja och initiera egen utvärdering), att bygga upp en långsiktig relation och kommunikation med aktörer samt att samordna arbetet med länsstyrelsens linjeorganisation. En annan stor del har varit arbetet med att samla in det räddningstjänstmateriel som fanns kvar i skogen efter den operativa insatsen. Krishanteringsorganisationen bestod inledningsvis av omkring 40 personer men efter ett par veckor halverades antalet medarbetare. Den särskilda organisationen upphörde vid årsskiftet 2014/2015.

Stöd till drabbade

I den särskilda krishanteringsorganisationen som länsstyrelsen inrättade efter skogsbranden fanns en särskild funktion för stödet till drabbade och enskilda. En särskild handlingsplan beslutades med inriktning på olika åtgärder för att följa upp skogsbrandens konsekvenser för enskilda och omgivande samhälle. I arbetet ingår ett antal forskningsuppdrag med inriktning på dels psykosociala aspekter, dels landsbygdsfrågor.

4 Operativa insatser under skogsbranden – observationer och analys

-

4.1 Inledande räddningsinsatser

Larm och utryckning

- Räddningstjänstens ankomst till platsen för branden försenades kraftigt. Förseningen förklaras av en kombination av problem som gällde såväl SOS Alarms hantering av positioneringen som räddningstjänstens GPS, kartor och lokalkännedom i området.
- Vid ankomsten hade branden spridit sig från ca 30 x 30 meter på kalhygget till ett område om ca 400 x 600 meter in i skogen.

Riskbedömning och dimensionering

- Vid utlarmningen gjorde räddningstjänsten inte någon särskild bedömning av brandrisken i området. Väderförhållanden var dock exceptionella vid den tid då branden startade och brandriskprognoser/värden visade mycket hög risk för brand i skog och mark. Utlarmning skedde enligt grundplan vid normalförhållanden, med två deltidstyrkor.
- Vid ankomsten till brandområdet konstaterades utlarmade resurser (en släckenhets) vara otillräckliga, och förstärkningar fick begäras omgående.

Inledande räddningsinsats

- Räddningsinsatsen och resurser under de inledande dygnen var sannolikt underdimensionerad.
- Under de första fem dygnen lyckades räddningspersonalen aldrig komma runt hela branden och lägga begränsningslinjer som kunde hållas. I stället fick man göra ständiga omfall och nytag; personalen blev sliten och branden fortsatte sprida sig.
- Efter hand förstärktes resurserna med helikoptrar för vattenbombning samt personal från andra räddningstjänster och bistånd från Försvarsmakten. Även markägare och frivilliga deltog aktivt i räddningsarbetet.
- Uppgifter finns om att samordning och kommunikation mellan luftburna resurser, ledning och markresurser hade brister.

Ledning och samordning

- Ledning och insatser var inledningsvis svagt koordinerade. Under de första dygnen av skogsbranden genomfördes räddningsarbetet som två separata insatser, MBR resp. och Sala-Heby, med separata (dubbla) räddningsledare, styrkor och bakre ledning. Även resursplaneringen var separerad.
- Samordningen mellan insatserna ökade efter hand, bl.a. genom en gemensam yttre räddningsledare och en gemensam ledningsstab i Ramnäs. Samtidigt hade man kvar separata staber och bakre ledning.
- Täta byten av räddningsledare och avlösningar av insatspersonal försvårade kontinuitet i ledning av räddningsinsatsen. Resursförstärkningar utifrån och inflödet av nya aktörer bidrog till att räddningsledningen hade svårt att få kontroll och överblick.
- Indikationer finns på svagt stöd från bakre ledning, gällande kartor, resursplanering och kontakter med andra samverkansparter. Loggföring och dokumentation uppvisar brister. Från en av räddningstjänsterna saknas helt dokumentation. Bakre ledning var länge uppdelad på de olika räddningstjänstorganisationerna, vilket försvårade koordinerat stöd till yttre ledning och insats.

Lägesbild och riskbedömning

- Räddningsledningen hade under de första dygnet av insatsen svårt att sammanställa och kommunicera en samlad lägesbild.
- Räddningsledningen under de första dygnet säkerställde inte omfattningen av hela brandområdet genom att omringa området eller genom att rekognosera området från luften. Uppgifter finns också om att räddningsledarna inte tog del av bilder och annan dokumentation som lämnades. Problemet med avsaknaden av en gemensam lägesbild kvarstod ända fram till det att länsstyrelsen och ny räddningsledare tog över ansvaret för räddningsarbetet.
- Begränsad erfarenhet eller kunskap om skogsbrandsläckning kan ha bidragit till att man inte förmådde bedöma riskerna i skogsbrandens utveckling under de väder- och värmeförhållanden som rådde. Den kunskap och de brandriskprognoser som fanns tillgängliga användes heller inte aktivt i ledning av insatsen.

Resurser och uthållighet, samverkan

- Räddningstjänsten saknade planering för förstärkningsresurser, t.ex. avtal om privata helikoptrar samt etablerade kontakter med Försvarsmakten, ansvarig militärregion och Hemvärnet.
- Räddningstjänsten fick redan efter några dagars räddningsarbete problem med uthållighet och styrka, vilket gällde såväl ledning som insatspersonal. Även försörjning av mat, vatten och bränsle blev snabbt ett problem tidigt under insatsen.
- Samtidigt uppvisade räddningsledningen relativt låg förmåga (eller låg prioritering) att etablera samverkan med andra aktörer i samhället som kunde stödja och hjälpa till i räddningsarbetet.

Större händelse kräver samordad ledning och insats

- Räddningstjänstens normala ledningsmodell, med räddningsledning delegerad till ledningsbefäl ute på plats, fungerar sannolikt sämre vid större händelser, genom att försvåra strategisk överblick och samverkan med andra aktörer.

- Indikationer fanns tidigt på att skogbranden var att definiera som en större händelse. Flera av aktörer som deltog i insatsen varnade också för riskerna. Det kan dock konstateras att det inte var förrän räddningscheferna i de berörda kommunerna samlades på måndagen den 4 augusti, då branden redan spridit sig kraftigt, som man fattade strategiska beslut om hela räddningsinsatsens ledning, genomförande och resurser.
- I efterhand kan konstateras att samordning på räddningschefsnivå borde ha ägt rum tidigare under insatsen. Genom en samlad ledning och organisation stabsarbete hade förutsättningar lagts för en bredare krishantering i samverkan med andra aktörer som berördes av händelsen.

4.2 Länsstyrelsens beredskap och övertagande av räddningstjänstsansvaret

Länsstyrelsens krisberedskap

- Länsstyrelsens tjänsteman i beredskap, TiB, fick under de första dagarna hantera frågan om skogsbranden på egen hand, trots indikationer på en allvarlig händelse. Beredskapsdirektör och andra personer med ansvar inom myndighetens krisberedskapsorganisation kopplades in först efter några dagar. En mindre krisledningsorganisation aktiverades söndagen den 3 augusti, men fattade inga beslut om åtgärder.
- Länsstyrelsen saknade en aktuell och beslutad plan för sitt krishanteringsarbete, inkl. krisledningsorganisation, vid tidpunkten för händelsen.
- En högre beredskap och en tidigare aktivering av delar av krisledningsorganisationen hade kunnat bidra till att länsstyrelsen tidigare fått en bättre lägesbild och kunnat agera mer proaktivt, t.ex. i fråga om att säkerställa att räddningstjänsten i enlighet med bestämmelser i LSO hade samordnat ledning och insats.

Samverkan inom länet: U-Sam

- Länsstyrelsen avvaktade ända fram till söndag kväll den 3 augusti, dvs. nära fyra dygn efter brandens uppkomst, med att ta initiativ till att sammankalla U-Sam, det samrådsforum som finns i länet för information och samordning vid kriser eller andra händelser. Inom ramen för det geografiska områdesansvaret borde länsstyrelsen möjligen ha intagit en mer ledande eller inriktande roll och sammankallat U-Sam tidigare i händelsen. Härigenom hade länsstyrelsen kunnat säkerställa att berörda kommuner hade aktiv beredskap att vidta nödvändiga åtgärder om behov skulle uppstå.
- Länsstyrelsen borde också från början säkerställt att informationen till allmänheten samordnades genom användningen av det nationella informationsnumret 113 13 och webbplatsen krisinformation.se. Allmänheten hade då lättare kunna få enhetlig och kvalitetssäkrad information om händelsen.

Övertagande av räddningstjänstansvaret

- Kravet på ett statligt övertagande framfördes av räddningstjänsten på måndag kväll den 4 augusti, efter ett samråd mellan ansvariga räddningschefer tidigare samma kväll. Motivet var att ingen annan part än staten kunde ta ansvar för ledning och samordning av den större insats som nu behövde genomföras för att få kontroll över skogsbranden. Räddningstjänsten hade också förberett en ny räddningsledare för den fortsatta större insatsen.
- Länsstyrelsen hade ingen planering eller förberedelser för hur ett övertagande av räddningstjänstansvaret skulle gå till. Trots den tvekan som framfördes under samråd med tjänstemän vid MSB vågade länsstyrelsens ledning fatta ett beslut om övertagande. Beslutet verkställdes omedelbart. Då hade man också knutit den nye räddningsledaren för insatsen till sig.

Samordning av efterarbetet

- Länsstyrelsens beslut att inrätta en särskild organisation för samordning av åtgärder efter skogsbranden kan bedömas ha

fungerat väl och bidragit till stabilitet och förtroende efter händelsen.

4.3 Ny ledningsorganisation – krishantering i samverkan

Ny ledningsstab för samverkan

- Den ledningsstab som byggdes upp efter att staten tagit över räddningstjänstansvaret för skogsbranden var en samverkansstab där flera centrala myndigheter utgjorde samverkansparter, bl.a. Försvarsmakten, MSB, Polisen och kommunerna. För operativ ledning och planering av olika insatser fanns funktioner inrättade i staben med ansvarig ledning. Dessa funktioner utvecklades successivt under insatsen utifrån de behov som uppkom.
- Organisationen utformades i samarbete mellan länsstyrelsen och den nya räddningsledningen. Räddningsledaren kunde dock i hög utsträckning påverka uppdraget och ledningsstabens utformning och bemanning. Grunden fanns också i den ledningsstaben som räddningstjänsten redan hade etablerat i Ramnäs.
- Länsstyrelsen fick efter att en ny räddningsledare tagit över ledningsansvaret en mer tillbakadragen roll. Erfarenheterna från inblandade visar dock att staten, genom länsstyrelsen, hade en viktig roll som huvudman för räddningsledningen och samverkansstaben. Många har framfört värdet av att ha haft en samlande aktör som länsstyrelsen och räddningsledaren, inte minst i kommunikationen mot allmänhet och media.
- Kritik har i efterhand förts fram mot att räddningsledaren för skogsbranden hade en annan och mer utvidgad roll än en räddningsledare i räddningstjänsten normalt har. Diskussioner i denna fråga kan vara en indikation på oklarheter i det nationella krishanteringssystemet.

Samverkande parter

- När skogsbranden blivit en stor händelse med konsekvenser för samhället anslöt allt fler myndigheter och aktörer sig till samarbetet: Försvarmakten, som redan tidigare engagerats i insatsen, Kustbevakningen, Trafikverket, SOS Alarm AB, m.fl.
- Flera av de aktörer som medverkade i räddningsarbetet uppger att de på eget initiativ tog kontakt med räddningstjänsten eller räddningsledningen för att erbjuda stöd med kunskap, resurser och kompetens av olika slag. Detta gällde även skedet innan staten tog över ansvaret för räddningsinsatsen. Det har framkommit att kontakter och kontaktbanor är personbundna, snarare än funktionsbundna.
- En generell observation är att kontakter och samverkan i många fall, dock inte alla, etablerades först när branden redan var omfattande. Det kan tolkas som att många aktörer i samhället avvaktar med åtgärder tills det är tydligt att det handlar om en stor händelse.

Resursförstärkning och stöd

- En framgångsfaktor i det fortsatta räddningsarbetet, utöver en samlad koordinerad ledning, var sannolikt den kraftiga resursförstärkning som gjordes. Mer resurser bedömdes behövas framför allt till markinsatserna för att släcka branden i koordinering med vattenbombningar från luften. Resursförstärkning begärdes från Försvarmakten och hemvärdet men också från andra räddningstjänster i landet.
- När det gäller nationella förstärkningsresurser kan konstateras att Försvarmaktens medverkan och resurser hade stor betydelse för räddningsarbetet. Redan på tidigt stadium fick Försvarmakten på lokal nivå kännedom om branden och tog kontakt och erbjöd stöd. På söndagen den 3 augusti gjordes en officiell begäran om stöd till räddningsarbetet. De olika former av stöd och resurser som efter hand knöts till räddningsinsatsen var betydande och omfattade.
- MSB hade inledningsvis en relativt låg profil under hanteringen av skogsbranden. Rollen som ”resursmäklare” innebar att MSB stödde insatsen med flera skogsbrandsdepåer med utrustning

för brandsläckning. Resursförstärkning med personal skötes dock i sin helhet av räddningstjänsten i nationell samverkan. MSB fick en aktiv roll i rekvireringen av de utländska specialplanen som skedde söndagen den 3 augusti, och i förberedelserna inför mottagandet av dessa. MSB: medverkan på plats i Ramnäs innebar inledningsvis en observatörsroll som senare utvecklades till att MSB ingick i samverkansstaben.

- En observation är att MSB väntade ända till tisdagen den 5 augusti med att formera en särskild organisation internt för stärkt bevakning av skogsbranden. Mobiliseringen av myndighetens beredskap skedde således först efter att Sverige beslutat att begära internationellt stöd för en räddningsinsats och efter att länsstyrelsen begärt stöd i frågan om övertagande av räddningstjänstansvaret; båda företeelserna är synnerligen extraordinära. MSB:s sena mobilisering av myndighetens särskilda organisation kan antas ha påverkat myndighetens samlade förmåga att agera stödjande till räddningsinsatsens ledning och genomförande.
- De utländska brandplanen ankom av olika orsaker till Sverige först när branden hade gått in i ett lugnare skede, och hade möjligen ingen avgörande effekt på räddningsinsatsen.
- Flera av de myndigheter som deltog i insatsen har i sina utvärderingar konstaterat att man inte hade beredskap eller erfarenhet av hanteringen en större skogsbrand. Skogsbrand har heller inte funnits med i myndigheternas riskbedömningar. Detta gäller även MSB.

Frivilliga organisationer

- Stödet från frivilliga i insatsen har fått stor uppmärksamhet. Det kan konstateras att detta stöd är mycket värdefullt för att klara bemanning av olika funktioner och därmed uthållighet över tid vid större händelser. De uppföljningar och utvärderingar som gjorts, bl.a. av FRG själva, visar dock att frågor om ledning och organisering vid större händelser behöver klaras ut. Exempelvis är FRG, frivilliga resursgrupper, knutna genom avtal till enskilda kommuner och saknar en egen ledningsorganisation vid större insatser.

4.4 Kommunernas insatser

- Kommunernas insatser under skogsbranden – utöver kommunal räddningstjänst – påbörjades relativt sent, i många fall först när branden blivit en stor händelse under måndagen den 4 augusti. Initiala åtgärder var aktivering av kommunens krisorganisation, eller annan lösning, samt den lokala krishanteringen, bl.a. information till allmänheten och upprätta stödgrupper.
- Ingen av de berörda kommunerna hade i sina handlingsplaner behandlat risken för en större skogsbrand och konsekvenserna för kommunen och dess invånare av en sådan händelse. Det fanns heller ingen planering för evakueringar och tillfälliga boenden.
- Kommunerna hade dålig eller ingen kunskap eller kännedom om det nationella informationsnumret 113 13 och motsvarande webbplatsen krisinformation.se. I stället upprättade man egna informationsnummer och kanaler. Vissa system klarade inte påfrestningen, t.ex. kraschade hemsidor och det blev långa väntetider till de egna informationsnumren. Kommunerna förefaller inte ha fått stöd eller anvisningar från länsstyrelsen, och först efter några dagar samordnas information genom numret 113 13.
- Kommunerna fick efter hand problem med bemanning och personal. Flera av kommunerna sade sig inte kunna avvara resurser till samverkansstaben i Ramnäs. Intrycket är att man från kommunernas sida ibland hade låg förmåga till samverkan. Flera kommuner fick förfrågningar om stöd från frivilliga. Inte alla kommuner hade avtal med frivilliga resursgrupper, som hade kunnat vara ett viktigt resursstöd.

4.5 Ledning och samverkan samt logistik, teknik, infrastruktur och kartor

Räddningsarbetet präglades av flera praktiska problem som gällde ledningsstöd, teknik och utrustning samt kartor.

Ledningsstaben i Ramnäs

- Etablering av ledningsplatsen i Ramnäs skedde från grunden. Ledningsplatsen upprättades först på en parkeringsplats utanför en konferensanläggning i Ramnäs. Senare flyttade man in i konferensanläggningens lokaler. Den ledningsplats som länsstyrelsen byggt och utrustat för i Västerås användes alltså inte, annat än som bas för vissa delar av länsstyrelsens eget arbete.
- Länsstyrelsen eller annan myndighet (MSB) hade heller inget IT-stöd att erbjuda till den ledningsplats som etablerades i Ramnäs. Inga förberedda tekniska system fanns utan utrustning fick successivt skaffas fram. Uppbyggnaden av arbete och teknik präglades av ad hoc-lösningar och handlingskraftiga individer både i och utanför räddningstjänsten. De resurser i form av teknik och infrastruktur som MSB har för katastrofinsatser internationellt användes inte som stöd för uppbyggnaden av ledningsstaben i Ramnäs.
- *Kommunikation*
- För ledning och kommunikation inom bl.a. räddningstjänst och polis används Rakel-systemet, som generellt bedöms robust och välfungerande. Problemen vid skogsbranden gällde det behov som uppstod att etablera nya talgrupper mellan aktörer, som då inte var förbeställda eller förplanerade. (Enligt uppgift saknas förberedda nationella talgrupper som kan användas vid större nationella händelser.) En annan fråga gällde infrastruktur för kommunikationssystem i form av master och försörjning av el/batterier. Flera aktörer rapporterade problem och många åtgärder genomfördes på egna initiativ. Intrycket ges att ingen aktör kände ett helhetsansvar för dessa frågor.
- Kartor var genomgående ett problemområde under räddningsinsatsen, även efter att länsstyrelsen övertagit ledningsansvaret. Kunskapen om Lantmäteriets uppdrag, vilka kartor och geoinformation som finns tillgängliga, och hur kartor produceras är låg hos alltför många aktörer inom krishanteringssystemet. Det framkommer också att *framtagandet* av situationsanpassade kartor inte övas i de övningar som olika aktörer genomför. Lantmäteriet har i underlag till utredningen påtalat behovet av ett utvecklat kartsstöd i samband med olyckor och kriser.

- *Stabsarbetet och ledning:*
- Ledningsstabens arbetssätt blev efter statens övertagande och efter etableringen av en ny samlad räddningsledning mer strukturerat och metodiskt. Arbetet i staben rapporteras av samverkansparterna ha fungerat bra under rådande omständigheter. Stämning och arbetsklimat ska ha varit prestigelöst.
- För några aktörer, myndigheter och organisationer, tog det tid att hitta roller och väl fungerande kontakter mellan stab och hemmaorganisation. Det har framförts att man inte kände igen den ledningsmodell och ansvarsfördelning som tillämpades i staben, t.ex. räddningsledarens roll. Diskussionen ger intryck av att det saknas en nationell och gemensam ledningsmodell som alla centrala aktörer i krisberedskapssystemet känner till och kan arbeta efter vid större eller mer komplexa händelser.
- En erfarenhet från skogsbranden är att mindre räddningstjänstorganisationer relativt snabbt kan få problem med ledning, resurser och uthållighet. I det sammanhanget förs frågan fram om nationella förstärkningsresurser som kan sättas in vid större händelser. En jämförelse kan göras med MSB:s resurser för internationella hjälpinsatser.

5 Utvärdering av hanteringen av skogsbranden

Utgångspunkten för utvärderingen av den operativa insatsen och övrigt arbete som har bedrivits av de berörda aktörerna i samband med skogsbranden är den lagstiftning och de principer (se kapitel 2) som sedan ett drygt decennium är styrande för den svenska hanteringen av olyckor och kriser. Dispositionen i kapitlet följer lagstiftningens struktur, vilket är förklaringen till att den inte är densamma som i kapitel 4. Detta är även skälet till att inte alla observationer i kapitel 4 tas upp i detta kapitel och att vissa frågor behandlas mera ingående här än i kapitel 4.

5.1 Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO)

5.1.1 Enskildas skyldigheter enligt LSO

Den enskilde har det primära ansvaret för att skydda liv och egendom och att inte orsaka olyckor. Som enskild räknas både fysiska och juridiska personer. Det är i första hand den enskilde som ska vidta och bekosta åtgärder som syftar till att förhindra olyckor och begränsa konsekvenserna av de olyckor som inträffar. Bakgrunden till denna ordning är bedömningen att grunden för förmågan att förebygga och hantera räddningssituationer främst skapas i den normala verksamheten och inte genom de åtgärder som det offentliga utför²¹. Rent lagtekniskt kommer den enskildes ansvar indirekt till uttryck i 1 kap. 2 § tredje stycket LSO. Där sägs

²¹ I detta kapitel görs inga hänvisningar till förarbeten. Dessa finns i bilaga 3.

att staten eller en kommun bara ska ansvara för en räddningsinsats om det är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnader för insatsen och omständigheterna i övrigt. Var och en av de förutsättningar som anges i bestämmelsen ska föreligga för att det allmänna ska vara skyldigt att ingripa.

Orsaken till den aktuella skogsbranden kan härledas till en skogsentreprenörs vardagliga verksamhet. Enligt uppgift är arbete med skogsmaskiner orsaken till minst 26 skogsbränder per år (siffran bygger på statistik för åren 1998-2013) som föranleder räddningsinsatser. Dessbättre leder inte alla dessa skogsbränder till lika omfattande skador som skogsbranden i Västmanland. De förödande konsekvenserna av denna brand väcker dock frågan om förebyggande åtgärder inom skogsnäringen. Utredningen har erfärut att det i dagsläget inte förekommer något systematiskt förebyggande arbete inom denna näring. Det förebyggande arbete som eventuellt förekommer sker inom ramen för berörda försäkringsbolags verksamhet. Före stormen Gudrun hade endast en del av alla skogsägare sin verksamhet försäkrad. Enligt Länsförsäkringar, som den övervägande delen av de privata skogsägarna i skogsbrandområdet i Västmanland var försäkrad hos, har man inte arbetat med förebyggande åtgärder för skogsnäringen i någon större utsträckning. Efter skogsbranden kommer man dock att inleda ett sådant arbete. I Sverige har vi redan fått uppleva konsekvenserna (t.ex. översvämningar, höga flöden och stormar) av ett förändrat klimat. Det kan därför ifrågasättas om sådant förebyggande arbete som t.ex. försäkringsbolag initierar är tillräckligt för att skyddet mot olyckor inom skogsnäringen ska anses vara tillfredsställande eller om det finns skäl att reglera den enskildes ansvar för förebyggande åtgärder.

Tänkbara förebyggande åtgärder inom skogsnäringen

Genom 2 kap. 4 § LSO åläggs ägare eller den som utövar verksamhet vid anläggning där det bedrivs farlig verksamhet skyldighet att i skäligen omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa allvarliga skador på människor eller miljön.

Som framgår av bestämmelsen är det vid sådana s.k. 2:4-anläggningar verksamheten, inte anläggningen, som till sin natur ska vara farlig för att det särskilda ansvaret ska aktualiseras.

När det gäller verksamhet av det slag som den aktuella skogsentreprenören bedrev kan denna inte utan vidare klassas som farlig. Vid den aktuella tidpunkten rådde, och hade under förhållandevis lång tid rått, emellertid extrema väderförhållanden i delar av Sverige. Det är uppenbart att det vid sådana förhållanden kan finnas skäl att bedöma verksamhet med skogsmaskiner som så riskfylld att sannolikheten för att en olycka (som kan föranleda räddningsinsats) ska inträffa är mycket stor. Verksamheten blir vid sådana förhållanden att bedöma som farlig. Mot den bakgrunden vore det inte helt orimligt att kräva att skogsnäringen vidtar åtgärder motsvarande de som krävs för farliga 2:4-verksamheter. Tänkbara åtgärder skulle kunna vara, såsom Klimat- och sårbarhetsutredningen²² föreslog redan 2007, att skogsnäringen anpassar sitt skogsbruk till den vid en viss tidpunkt aktuella brandrisknivån och håller en beredskap för att kunna släcka skogsbränder. En anpassning av vilken verksamhet som kan tillåtas utifrån brandrisknivån är en möjlig lösning. Detta kan resultera i en begränsning av vissa arbetsmoment som kan medföra risk för antändning eller att verksamheten begränsas för vissa geografiska områden.

Klimat- och sårbarhetsutredningen föreslog även att skogsnäringen bör etablera och svara för att egna resurser skapas för att kunna skydda skogen mot brand. De åtgärder och resurser som skogsnäringen måste hålla i beredskap för att skydda sig mot brand bör också kunna utnyttjas av samhället för att släcka skogsbränder. Därför borde det, enligt Klimat- och sårbarhetsutredningen, införas en skyldighet för skogsnäringen att redovisa sin brandskyddsorganisation till samhället. Vidare borde det övervägas om krav ska införas så att skogsnäringen/markägare blir skyldiga att organisera eller bekosta en särskild organisation för att kunna genomföra förebyggande åtgärder för släckning av brand i vegetation eller om samhället i sin helhet bör svara för dessa uppgifter.

²² Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter (SOU 2007:60)

Mot bakgrund av erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland finns det skäl att överväga om inte Klimat- och sårbarhetsutredningens förslag bör förverkligas.

I detta sammanhang finns det även skäl att peka på bestämmelsen i 2 kap. 7 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO). Enligt denna bestämmelse får en länsstyrelse och en kommun meddela föreskrifter om förbud helt eller delvis mot eldning utomhus samt om liknande förebyggande åtgärder mot brand. I uttrycket ”liknande förebyggande åtgärder mot brand” ryms med god marginal t.ex. förbud mot viss verksamhet/vissa arbetsmoment inom skogsbruket vid vissa brandrisknivåer. En ordning av detta slag skulle också innebära att det kan utkrävas ansvar av den som bryter mot ett sådant förbud, på samma sätt som gäller vid brott mot eldningsförbud. Påföljden är böter (10 kap. 3 § LSO).

Ett antal fastigheter brann ned under skogsbranden. I syfte att minimera denna typ av skador bör det möjligen övervägas att ställa krav på ägare av fastigheter i skogsområden att hålla rent från buskar och annan brännbar vegetation intill ett visst avstånd från byggnader.

5.1.2 Kommunens skyldigheter enligt LSO

LSO innehåller några grundläggande nationella mål. Således gäller att syftet med bestämmelserna i lagen är 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 (1 kap. 1 § LSO). På lokal nivå är det kommunerna som har ansvar för skyddet mot olyckor. Detta innefattar ansvar för både den förebyggande verksamheten och räddningstjänsten. Det nationella målet för räddningstjänsten är att denna ska planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt (1 kap. 3 § LSO).

Det grundläggande verksamhetsmålet för kommunerna är att se till att åtgärder vidtas 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. Syftet med detta mål är att skydda människors liv och hälsa samt egendom och miljö

(3 kap. 1 § LSO). Gemensamt för den förebyggande verksamheten och räddningstjänstverksamheten är att de lokala målen för dessa, för varje mandatperiod, ska fastställas i handlingsprogram, ett för den förebyggande verksamheten och ett för räddningstjänsten (3 kap. 3 § respektive 8 § LSO) Handlingsprogrammen ska bygga på en riskbedömning.

Fyra kommuner berördes direkt av skogsbranden: Surahammar, Sala, Fagersta och Norberg. Utredningen har tagit del av dessa kommuners handlingsprogram (se bilaga 5).

Förebyggande verksamhet – handlingsprogram

Kommunernas handlingsprogram för den förebyggande verksamheten ska, såvitt här är av intresse, bl.a. innehålla uppgifter om de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser (3 kap. 3 § första stycket LSO). Handlingsprogrammet ska även innehålla uppgifter om samverkan med andra kommuner, statliga myndigheter och enskilda (3 kap. 3 § FSO).

Kommentarer till handlingsprogrammen

När det gäller de fyra aktuella kommunernas handlingsprogram för den förebyggande verksamheten kan det konstateras att ingen av kommunerna har redovisat risken för skogsbrand som en sådan olycka som kan leda till räddningsinsatser.

Den enda kommun som över huvud taget diskuterat skogsbrand i sin plan för den förebyggande verksamheten är Sala kommun. Under rubriken Brandrisker anförs att som en konsekvens av att befolkningstätheten är låg, är sannolikheten stor för att skogsbränder förblir oupptäckta ”längre än normalt”. Det sägs vidare att skogsbränder inträffar längre fram på sommaren ”då det krävs en djupare upptorkning av naturen” och att det normalt inträffar 2–5 skogsbränder per år. Antalet kan dock variera kraftigt beroende på väderförhållandena. Avslutningsvis anförs att statens återinförda bevakning med skogsbrandsflyg har stor betydelse för tidig upptäckt av bränder i glesbefolkade områden.

Vilka riskbedömningar kommunerna, inklusive Sala kommun, har gjort med avseende på olyckstypen skogsbrand framgår inte av handlingsprogrammen.

Stora delar av Västmanlands län utgörs visserligen av glesbefolkade områden, inklusive skogsområden. Mindre skogsbränder är normalt hanterbara och leder inte till några störningar i samhället. Omfattande skogsbränder kan innebära att delar av infrastrukturen påverkas, inte bara av elden utan även av röken. Vägar och järnvägar kan behöva stängas av. Elledningar liksom radio- och mobiltelefonanläggningar eller master kan förstöras. Områden kan behöva utrymmas. Listan över en brands möjliga påverkningar på infrastrukturen kan göras lång. Samtliga dessa effekter av en omfattande skogsbrand blev uppenbara i samband med skogsbranden i Västmanland. Det är förvisso lätt att vara efterklok, men med tanke på den under senare år livliga debatten om klimatförändringarnas påverkan borde risken för skogsbränder som är större än normalt inte vara helt främmande för kommuner som inom sina områden har stora skogsområden. När det gäller de fyra berörda kommunerna är det dessutom så att det inom dessa finns ett världsarv, ett antal naturreservat och andra olika slag skyddade områden.

Det finns inte skäl att utgå från annat än att inte bara de berörda kommunerna, utan även andra skogskommuner, har insett att risken för större skogsbränder måste bli föremål för fördjupad analys och bedömning. En viktig utgångspunkt för detta arbete är de lokala förhållandena, dvs. bl.a. skogsområdenas topografi och skogens beskaffenhet. Denna förändras över tid, varför planerna bör vara föremål för regelbunden översyn.

Räddningstjänst – handlingsprogram

Kommunen ansvarar för räddningstjänsten inom sitt område (3 kap. 7 § LSO). Grunden för räddningstjänstens verksamhet är det handlingsprogram som kommunen för varje mandatperiod är skyldig att ta fram. I detta ska, på samma sätt som i handlingsprogrammet för den förebyggande verksamheten, målet för verksamheten anges samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser (3 kap. 8 §

LSO). Det ska även anges vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att göra sådana insatser. Som en del av förmågan ska anges vilka resurser kommunen har och avser att skaffa sig. Förmågan ska redovisas med avseende på förhållandena såväl i fred som under höjd beredskap. Handlingsprogrammet ska även innehålla uppgifter om samverkan med andra kommuner, statliga myndigheter och enskilda (3 kap. 3 § FSO).

Innehållet i handlingsprogrammen

Av de berörda kommunerna är Surahammars kommun medlem i Mälardalens Brand- och räddningsförbund (MBR). Sala kommun ingår i Räddningstjänsten Sala-Heby. Kommunerna Fagersta och Norberg är medlemmar i Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund (SDR).

När det gäller räddningstjänsternas *förmåga* för räddningsinsatser redovisas i två av programmen anspänningstider (tid från alarmering av insatsstyrkan till dess räddningsstyrkans första fordon kan ge sig iväg) och i ett (MBR) att styrkorna når större delen av förbundets yta inom 20 minuter.

Enligt handlingsprogrammet för MBR ska samtliga utryckningsstyrkor ha kunskap och utrustning för att utföra släckning av mindre brand i skog i anslutning till farbar väg. I Sala kommuns program anges att samtliga räddningsstyrkor med bemanningen styrkeledare deltid och två deltidsbrandmän kan utföra åtgärder avseende brand av mindre omfattning i gräs och skog i anslutning till bilväg.

Beträffande *ledning* anges i handlingsprogrammet för MBR som inriktningsmål att förbundet ska arbeta för att man på ett kostnadseffektivt sätt ska kunna säkerställa en effektiv ledning genom samverkan. Det övergripande effektmålet är att MBR ledningsmässigt ska kunna hantera årligen återkommande typolyckor i ett tidigt skede och på ett effektivt sätt. Vidare anføres att MBR har förmåga att samordna flera enheter i samband med räddningstjänst. Denna samordning kan i normalläget starta innan enhet nummer tre anländer till respektive olycksplats. Utbildad personal inom organisationen kan organisera en räddningsstab i händelse av en omfattande olycka. Larmplaner, åtgärdskalendrar,

insatsplaner och resursförteckningar liksom en lednings- och sambandsinstruktion finns för att möjliggöra en effektiv samverkan. MBR har sedan 2008 modern teknik för effektiv ledning vid större insatser och ledning av flera samtidigt pågående insatser. Efter förstärkning med egen fridygnsledig personal kan MBR hantera katastrofliknande insatser som inte pågår under flera dygn.

I Sala kommuns handlingsprogram för räddningstjänst sägs under rubriken Prioriterade åtgärder att Räddningstjänsten Sala-Heby under insats ska ha god ledningsförmåga. Förmågan ska leda till att den egna organisationen utnyttjas så att olyckorna effektivt och snabbt avhjälpas. Vid de tillfällen en olycka är så omfattande eller komplicerad att externa resurser behöver utnyttjas, ska ledningen ha förmågan att utnyttja dessa på bästa sätt. Samverkansavtal som underlättar detta ska finnas i erforderlig omfattning. I övrigt sägs arbetsområdet inom den kommunala räddningsskyldigheten vara för stort för att kunna beskrivas i detalj. Därför ges endast exempel på vad de olika styrkorna ska klara själva och efter första samverkanssteget.

I handlingsprogrammet för SDR lämnas en redovisning av vad som gäller för skadeplatsledning. Sådan finns i tre nivåer; grön, gul och röd. Vidare redovisas ett stöd till ledningsfunktionerna inom förbundet, vilket organiseras och anpassas efter behov. Grön ledningsberedskapsnivå råder normalt. Brandingenjör i beredskap (BIB) eller RCB fattar beslut om höjning av ledningsberedskapsnivå.

I samtliga handlingsprogram anförts att det för mera *omfattande händelser* finns en regional räddningschefberedskap (RCB) att tillgå, för normativ och strategisk ledning. I SDR:s program sägs att RCB vid stora insatser dessutom ska ansvara för den strategiska samverkan med andra myndigheter och organisationer.

I handlingsprogrammen för Sala kommun och SDR nämns *övningar och kompetensutveckling*, dock på ett övergripande plan. I samtliga handlingsprogram redovisas parter som respektive räddningstjänst (kommun) samverkar med.

När det gäller frågan om *höjd beredskap* framgår det av handlingsprogrammet för MBR att förbundet inte bedriver någon särskild övningsverksamhet med avseende på höjd beredskap och heller inte har någon särskild utrustning för detta ändamål.

Medlemskommunerna ansvarar för specifika anläggningar och utrustning i syfte att skydda invånarna vid höjd beredskap. MBR ombesörjer på uppdrag av medlemskommunerna att statens varningsaggregat kontrolleras, underhålls och kan användas för varning av personer vid behov.

I Sala kommuns handlingsprogram anføres att räddningstjänsten under höjd beredskap leds utifrån samma ledningsprinciper som i fred. Varje befäl måste vara berett att överta ledningen på platsen, om sambandet bryts med överordnat befäl. Räddningstjänsten Sala-Heby disponerar ledningsplats såväl i Sala som Heby. Under höjd beredskap fördelas räddningstjänstens personal, liksom tillkommande stödresurser, på två skift. Den resurs som tillförs fredsorganisationen utgörs av räddningshundförare med frivilligavtal. Vid mobilisering ska anställd personal som för tillfället är ledig kunna inställa sig för tjänstgöring inom högst åtta timmer, civilpliktig personal inom 24 timmar.

I handlingsprogrammet för SDR sägs beträffande brandvattenförsörjning under höjd beredskap att räddningstjänsten planerar för att kunna utnyttja de naturliga vattentag som finns i kommunerna. Det redogörs för hur vattenförsörjningen ska säkerställas under uppbyggnadsskedet. Respektive kommun sörjer för anordnande av uppställningsplatser för motorsprutor samt iordningställande av krigsbranddammar.

Kommentarer till handlingsprogrammen

I samtliga handlingsprogram behandlas alla obligatoriska punkter. Utformningen av programmen är olika och redovisningarna är mer eller mindre omfattande. Det kan dock konstateras att inte heller i något av programmen för räddningstjänst inkluderas risken för skogsbrand eller större skogsbränder i de för övrigt mycket sparsamma riskuppräknningar som redovisas. En förklaring till detta kan vara att kommunerna gör sina riskinventeringar för de båda typerna av handlingsprogram i ett sammanhang. De risker som inte uppmärksammas saknas därmed i båda programmen. En annan förklaring kan möjligen vara ett förarbetsuttalande i anslutning till frågan om i vilka situationer en kommuns ansvar för räddningsinsatser aktualiseras. Detta är endast om det är motiverat

med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt (1 kap. 2 § tredje stycket LSO). De begränsningar som satts upp sägs ytterst handla om att räddningstjänsten inte ska förlora i effektivitet på grund av att räddningstjänsterna överhoppas med framställningar om hjälp i bagatellartade situationer. Samtidigt påpekas att när det gäller fara för människors liv eller hälsa, då är ett ingripande alltid motiverat och kostnadsaspekten av underordnad betydelse. Avvägningen mellan skadornas betydelse och kostnaderna för ingripandets sägs i praktiken få störst betydelse i de fall då endast materiella värden står på spel. Uttalandet handlar visserligen bara om när en räddningsinsats ska ske, inte om räddningstjänsternas förberedelser för insatser av olika slag. Det är dock möjligt att den aktuella diskussionen om begränsningarna i viss mån spiller över även på bedömningen av vilka risker som man väljer att ta upp i handlingsprogrammen.

Konsekvensen av att risken för större skogsbränder inte identifierats vid kommunernas riskinventering är bl.a. att denna olyckstyp då heller inte är en del av underlaget för bedömning av räddningstjänsternas förmåga och resursbehov, inkl. kompetens.

Trots att skogsbrand inte ingått i kommunernas riskinventering och riskbedömning tas skogsbrand upp i samband med förmågeredovisningen i två av handlingsprogrammen. Det sägs där att styrkorna inom respektive räddningstjänst ska ha förmågan att släcka en mindre skogsbrand i anslutning till farbar väg/bilväg. Den omständigheten att skogsbrand nämns i detta sammanhang visar att det trots allt finns en medvetenhet om olyckstypen, i vart fall när det gäller skogsbränder av mera "vardaglig" karaktär. Mot den bakgrunden kan det, även om det förvisso är sällsynt att en skogsbrand utvecklar sig till en omfattande olycka, ifrågasättas att man inte gått vidare och utvecklat vad som bör gälla beträffande förmågan att släcka skogsbränder som 1) inte är mindre och 2) inte startar i anslutning till farbar väg/bilväg. Ett fortsatt resonemang skulle sannolikt ha lett till överväganden beträffande eventuella resursbehov, inkl. särskilda kompetensbehov.

Av handlingsprogrammen framgår, om än i mycket varierande omfattning, vilken ledningsförmåga räddningstjänsterna ska ha. I ett program nämns att vissa ledningsresurser finns för att möjliggöra en effektiv samverkan vid omfattande olyckor. Det

framgår dock inte på vilket sätt dessa verktyg görs kända för det/de befäl som får ansvar för en insats där det uppstår behov av att använda verktygen. Det framgår heller inte av något av programmen att förmågan att leda omfattande insatser varit föremål för övning, varken inom respektive räddningstjänst eller över kommun-/förbundsgränserna.

I handlingsprogrammen redovisas vilka parter man samverkar med men inte att denna samverkan skulle innefatta t.ex. gemensamma övningar eller andra förberedande aktiviteter över kommun-/förbundsgränserna.

De inledande räddningsinsatserna (31 juli – 5 augusti klockan 10.15)

Som nationellt mål för räddningstjänsten gäller att denna ska planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt (1 kap. 3 § LSO).

Kommuner och statliga myndigheter som ansvarar för verksamhet enligt LSO ska samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs (1 kap. 6 § LSO). I förarbetena till LSO framhålls att samordning av den verksamhet som kommunerna och de statliga myndigheterna ansvarar för är en nödvändig förutsättning för att verksamheten ska kunna vara effektiv. Samarbete och samordning ska ske i såväl i planering och förberedelser som operativt. Samarbete ska även ske med andra som har uppgifter som berör räddningstjänstområdet. Särskilt för mindre kommuner kan det vara en fördel att söka samarbete för att utveckla verksamheten.

Kommunerna ska ta till vara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för räddningstjänst (2 kap. 7 § andra stycket LSO).

I en kommun ska det finnas en räddningschef som ansvarar för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad (3 kap. 16 § första stycket LSO). Räddningschefen är räddningsledare men får utse någon annan som uppfyller de behörighetskrav som föreskrivs (andra stycket). Om en räddningsinsats berör mer än en kommuns område, ska länsstyrelsen eller länsstyrelserna bestämma vem som

ska leda insatsen, om inte räddningsledarna från de berörda kommunerna själva har bestämt det (tre stycket).

När en räddningsinsats är avslutad ska kommunen se till att olyckan undersöks för att i skäligen omfattning klarlägga orsakerna till olyckan, olycksförloppet och hur insatsen har utförts (3 kap. 10 § LSO).

Påbörjades räddningsinsatsen inom godtagbar tid?

I avsnitt 3.2.1 har beskrivits hur larmet om skogsbranden hanterades och hur utryckningen gick till. Den aktuella hanteringen ledde till att räddningstjänstens ankomst till platsen blev kraftigt försenad; det tog 60 minuter att komma fram till brandplatsen, vilket ska jämföras med vad som anges i handlingsprogrammet för MBR, nämligen att man når större delen av förbundets yta inom 20 minuter. Avståndet till brandplatsen var i detta fall 13 kilometer. Det kan inte uteslutas att SOS Alarms hantering av positioneringen spelat viss roll i sammanhanget. Det är dock uppenbart att det förhållandet att räddningstjänstens GPS inte var uppdaterad spelat en viktig, och möjligen även avgörande, roll i sammanhanget. Oavsett vad den mer exakta förklaringen till fördröjningen varit, innebär denna att svaret på ovanstående fråga är nekande, dvs. räddningsinsatsen påbörjades inte inom godtagbar tid.

Genomfördes räddningsinsatsen på ett effektivt sätt?

Utnyttjade räddningstjänsterna varandras resurser?

Som framgår av avsnitt 3.2.2 genomfördes redan under brandens första dag räddningsinsatser av både MBR och räddningstjänsten Sala-Heby. Efter ett par timmar drog MBR tillbaka en del av sina styrkor men lät räddningstjänsten Sala-Heby disponera övriga delar av styrkorna. När det gäller det fortsatta räddningsarbetet är det oklart om och i så fall i vilken utsträckning räddningstjänsterna utnyttjat varandras resurser.

Gemensam räddningsledare i det inledande skedet av räddningsarbetet?

Under brandens två första dygn genomfördes räddningsarbetet i praktiken, med undantag för en kort stund under brandens första dag, som två separata insatser av MBR respektive Sala-Heby (se avsnitt 3.2.2 och 4.1). MBR och Sala-Heby hade således var sin räddningsledare, styrkor och bakre ledning. Såvitt framkommit skedde under de första dyggen ingen samverkan eller samordning mellan de båda räddningstjänsterna. Länsstyrelsens TiB hade redan under kvällen på brandens första dag (torsdag) och därefter kontakt med brandbefäl vid både MBR och Sala-Heby (se avsnitt 3.3.1).

Som framgår av 3 kap. 16 § LSO ska, i en situation som den aktuella, länsstyrelsen bestämma vem som ska leda insatsen, om inte räddningsledarna från de berörda kommunerna själva har bestämt det. Det har inte framkommit att man inom räddningstjänsterna under tiden fram till lördag mitt på dagen övervägt att utse en gemensam räddningsledare med ansvar för den samlade operativa insatsen. Det har heller inte framkommit att länsstyrelsen övervägt att ta reda på varför räddningstjänsterna inte fattat beslut om en gemensam räddningsledare (med ansvar för den samlade operativa insatsen) eller uppmanat dem att göra så alternativt övervägt att fullgöra den egna skyldigheten att utse en gemensam räddningsledare (med ansvar för den samlade operativa insatsen).

En direkt konsekvens av att genomföra separata räddningsinsatser på det sätt som skedde är det inte var någon som tog ansvar för att tillgängliga resurser fördelades på ett för den totala insatsen ändamålsenligt sätt. Det aktuella arbetssättet är inte bara ineffektivt utan det indikerar också att man inom de båda räddningstjänsterna uppenbarligen inte kände till den aktuella bestämmelsen alternativt att man inte brydde sig om att tillämpa den. Bestämmelsen om gemensam räddningsledare motiveras även av att det under en insats ska vara tydligt för alla vem det är som leder insatsen. Det var just det förhållandet att räddningsledarrollen var oklar som så småningom, på lördagen, ledde till att man beslutade att gå samman i en gemensam yttre ledning för insatsen. Man hade dock kvar separata bakre ledningar.

Oavsett vad som är orsaken till att de båda räddningstjänsterna de första dagarna valde att avstå från att utse en gemensam ledare med ansvar för den samlade räddningsinsatsen, är slutsatsen att man därmed dels brutit mot bestämmelsen i 3 kap. 16 § LSO, dels inte levt upp till den lagstadgade skyldigheten om samarbete och samordning (1 kap. 6 § LSO).

Regional räddningschef i beredskap?

Av MBR:s och Sala-Hebys handlingsprogram för räddningstjänst framgår att man, genom länsamverkan, har tillgång till en räddningschef i beredskap med befogenhet att disponera länets resurser. Denna funktion aktiverades emellertid aldrig under skogsbranden. Varför detta inte skedde är oklart. Det finns dock skäl att anta att en aktivering av funktionen i ett tidigt skede skulle ha varit värdefull ur bl.a. lednings-, samordnings- och effektivitetsperspektiv.

Dokumentation

Det skulle kunna hävdas att frågan om dokumentation normalt inte har betydelse för frågan om en räddningsinsats genomförts på ett effektivt sätt. Så länge en insats inte inbegriper mer än en räddningsledare kan det finnas visst fog för påståendet. När det emellertid, såsom blev fallet i samband med skogsbranden, gäller en insats där ett större antal räddningsledare är involverade är det viktigt att dessa på ett enkelt sätt kan ta del av information om åtgärder och beslut. Frågan har dessutom ytterst betydelse för bl.a. uppföljning och utvärdering av räddningstjänstens effektivitet, varför den tas upp i detta sammanhang.

Enligt LSO ställs det krav på att kommunen, när en räddningsinsats är avslutad, ska se till att olyckan undersöks för att i skälig omfattning klarlägga orsakerna till olyckan, olycksförloppet och hur insatsen har genomförts. Detta krav innebär indirekt ett krav på att räddningsinsatsen och beslut, t.ex. om ingrepp i annans rätt, ska dokumenteras. Utredningen har tagit del av ett omfattande material av skiftande karaktär; det handlar bl.a. om loggböcker och dagboksanteckningar samt lösa anteckningar. Det

har därvid framkommit att en räddningstjänst överhuvudtaget inte dokumenterat sin räddningsinsats. En konsekvens av detta är att det inte är möjligt att följa upp denna del av den totala insatsen på avsett sätt.

Även om skogsbranden, till följd av förhållandena redan vid den första räddningstjänstens ankomst, var svår att hantera och krävde att räddningstjänsten fokuserade på själva släckningen, innebär kravet på dokumentation att denna uppgift inte kan negligeras. Detta gäller oavsett när under insatsen det finns behov av att dokumentera olika sakuppgifter eller beslut. Kravet på dokumentation innebär också att det för räddningstjänsterna finns skäl att på förhand, i förberedelsearbetet, säkerställa att det finns rutiner för att dokumentationen av en insats kan ske på ett enkelt men ändå tillförlitligt sätt. Vidare är det nödvändigt att det avsätts resurser även för denna del av insatsarbetet.

Om räddningsarbetet i övrigt

Som framgår av de observationer som redovisats i avsnitt 4.1 gjordes inte någon särskild *riskbedömning* vid utlarmningen, vilket framstår som anmärkningsvärt med tanke på de exceptionella väderförhållandena som rådde den aktuella dagen och dessutom hade rått även tidigare i juli. Det framgår heller inte att någon omprövning av beslutet om utlarmning enligt plan skedde under den kraftigt försenade framkörningen. Detta kom att innebära att man redan vid ankomsten till brandplatsen låg steget efter branden och direkt fick börja ”jaga” den. Inte heller under det vidare brandförloppet synes räddningsledarna/räddningsledningen ha förmått att göra några egentliga riskbedömningar. Som sägs i avsnitt 4.1 är förklaringen härtill sannolikt begränsad erfarenhet eller kunskap om skogsbrandsläckning, inkl. brandriskindex. Detta antagande vinner stöd av det förhållandet att den kunskap och de brandriskprognoser som efter några dygn fanns tillgänglig inte användes aktivt i insatsledningen.

En grundläggande förutsättning för att en räddningsinsats ska vara framgångsrik är att det fortlöpande finns *aktuella lägesbilder*. Det har dock framkommit att räddningsledarna, och från lördag den 2 augusti den gemensamma yttre ledningen, hade svårt att få

fram en samlad lägesbild. Inget brandbefäl tog ansvar för att skapa sig en överblick över brandområdet från luften och de rekognoseringar som gjordes av andra förmedlades inte till räddningsledare/räddningsledning. Detta problem kvarstod fram till tisdagen den 5 augusti då länsstyrelsen övertog ansvaret för räddningsarbetet och utsåg en ny räddningsledare.

Avsaknaden av fortlöpande riskbedömningar och uppdaterade lägesbilder kan troligen vara den bakomliggande förklaringen till att räddningsledarna/räddningsledningen inte till fullo insåg hur stort behovet av personella resurser ute i skogsområdet egentligen var, för att man skulle ha en chans att omringa branden. Branden var relativt tidigt större än en s.k. normal skogsbrand, men det var inte förrän på mitt på måndagen den 4 augusti som den började få en uppseendeväckande omfattning. Den omständigheten att man under denna tid inte lyckades få branden under kontroll indikerar att räddningsinsatserna och resurserna var underdimensionerade.

I avsnitt 4.1 dras slutsatsen att räddningstjänstens normala *ledningsmodell* fungerar sämre vid större händelser. Genom att räddningsledaren befinner sig ute på skadeplatsen och är operativt verksam försämras vederbörandes förutsättningar för bl.a. strategisk överblick. Först när branden måndagen den 4 augusti spridit sig kraftigt, insåg räddningscheferna att skogsbranden blivit dem övermäktig och de begärde då att länsstyrelsen skulle ta över ansvaret för räddningsarbetet. Om räddningscheferna tidigare hade förstått att räddningstjänsterna (på måndagen hade även SDR blivit involverade i arbetet, eftersom branden spridit sig till Fagersta Norberg) inte själva skulle klara att få skogsbranden under kontroll, hade man möjligen, genom en samlad ledning och organisation i samverkan med andra aktörer, kunnat undvika den explosionsartade spridningen av branden som skedde måndag eftermiddag. När det gäller den ledning som utövades under brandens inledningsskede kan det, vid en jämförelse med vad som sägs i MBR:s och Sala-Hebys handlingsprogram för räddningstjänst om förmågan till ledning, konstateras att programmets formuleringar uppenbarligen speglar en önskad förmåga snarare än en faktisk förmåga.

Slutligen kan det konstateras att räddningsledarna/räddningsledningen inte *samverkade* i någon större utsträckning med andra aktörer som kunde stödja och bistå i

räddningsarbetet. Inledningsvis tackade räddningsledarna även nej till erbjudanden om stöd från bl.a. skogsföretag, Hemvärnet och FRG, eftersom man inte ansåg sig ha möjlighet att leda andra personalla resurser än de egna. Först när räddningstjänsterna gick samman i en gemensam yttre ledning lördagen den 2 augusti fanns det utrymme för att ta emot resurser av det aktuella slaget.

Sammanfattande slutsats

Av det material som ligger till grund för utvärderingen av de inledande räddningsinsatserna framgår med stor tydlighet att alla som medverkade i dessa fick slita hårt under svåra förhållanden och i en svårtillgänglig terräng. Dessa ansträngningar och det engagemang som alla visade prov på räckte dock inte till för att kompensera de brister som framkommit enligt ovan. Den sammanfattande slutsatsen är således att den inledande räddningsinsatsen varken påbörjades inom godtagbar tid eller genomfördes på ett effektivt sätt. Detta innebär att de räddningstjänster som ansvarade för insatserna i brandens inledande skede inte förmått leva upp till ett av de viktigaste nationella målen i LSO (1 kap. 3 § LSO).

5.1.3 Länsstyrelsens övertagande av räddningsinsatsen

Om det krävs omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst får länsstyrelsen ta över ansvaret för räddningstjänsterna i de kommuner som berörs av insatserna (4 kap. 33 § FSO). Länsstyrelsen ska upprätta de planer som behövs för att länsstyrelsen ska kunna utöva sitt ansvar enligt nämnda bestämmelse (4 kap. 34 § FSO). Om en länsstyrelse har tagit över ansvaret för räddningstjänsten är det länsstyrelsen som utser räddningsledaren (4 kap. 10 § LSO).

Länsstyrelsen i Västmanlands län har tagit fram en plan för övertagande av ansvaret för kommunal räddningstjänst. Den innehåller bl.a. en redogörelse för olika scenarier då ett övertagande kan bli aktuellt och det finns sex presumtiva räddningsledare utsedda. Man har dock inte övat övertagandet av det aktuella ansvaret. Bristen på sådan övning, som hade kunnat bidra till att

planens eventuellt svaga punkter uppdagades, kan förklara varför länsstyrelsen, innan man fattade sitt beslut den 5 augusti, behövde samråda med MSB för att reda ut vissa juridiska frågor. Trots den tvekan som framfördes i samrådet fattade länsstyrelsens ledning snabbt beslut om övertagande av ansvaret. Beslutet verkställdes omedelbart och meddelades vid en presskonferens i Ramnäs samma dag.

När länsstyrelsen övertog ansvaret för den kommunala räddningstjänsten i berörda kommuner ingick inte bara ansvaret för räddningsinsatserna avseende skogsbranden utan även ansvaret för samtliga räddningstjänsters totala verksamhet. Länsstyrelsen delegerade dock ansvaret för den del av räddningstjänsterna som inte hade med skogsbranden att göra tillbaka till kommunerna. Ett sådant beslut, som alltså innebär att länsstyrelsen endast övertog ansvaret för räddningsinsatsen avseende skogsbranden, är inte i överensstämmelse med gällande lagstiftning.

I äldre förarbeten (Räddningstjänstlagutredningens betänkande SOU 2002:10, se bilaga 3) sägs att en länsstyrelse som övertar ansvaret för viss kommunal räddningstjänst samtidigt åtar sig ansvaret för att svara för inriktningen, prioriteringen och samordningen av de samlade resurser som finns inom länet. Samordningen av räddningstjänstverksamheten innebär bl.a. att se till att de resurser som finns för denna verksamhet utnyttjas och används på ett effektivt sätt. Det sägs också att dessa uppgifter bör vara förberedda och i den planering som länsstyrelsen gör kan det ingå t.ex. att förutom egen kompetens också knyta till sig den övriga sakkunskap man anser sig behöva. Om en länsstyrelse inte är beredd att åta sig dessa uppgifter är alternativet att, utan ett formellt övertagande, staten genom länsstyrelsen går in med olika åtgärder och svarar för vissa uppgifter, t.ex. analys- och fördelningsuppgifter, samtidigt som insatsen fortfarande leds av räddningsledaren och kommunen har kvar ansvaret för räddningstjänsten.

I samband med att länsstyrelsen fattade beslut om övertagande av ansvaret för räddningsinsatsen utsågs även en ny räddningsledare (som för övrigt inte var en av de sex presumtiva räddningsledarna enligt länsstyrelsens plan) som blev ansvarig inte bara för den operativa ledningen av räddningsinsatsen utan för hela denna och under hela den tid den pågick, dvs. även för vissa av de uppgifter av

strategisk karaktär som länsstyrelsen enligt ovanstående förarbetsuttalanden förväntas ta ansvar för inom ramen för LSO. Räddningsledaren tog även ansvar för t.ex. information till allmänhet och massmedier, dvs. uppgifter som det enligt det geografiska områdesansvaret (se avsnitt 5.2.3 nedan) ankommer på länsstyrelsen att ta ansvar för. Den samverkansstab som räddningsledaren bildade kom därutöver att ta hand om frågor som det ankommer på kommunerna att hantera, t.ex. evakuering.

Innebörden av länsstyrelsens beslut (om dels återdelegering av ansvaret för de delar av berörda räddningstjänster som inte avsåg skogsbrandinsatsen, dels förordnande av en räddningsledare med ansvar för hela skogsbrandinsatsen, inkl. krishanteringsuppgifter) är bl.a. att ansvarsfördelningen och omfattningen av länsstyrelsens ansvar inte var helt tydlig.

Enligt länsstyrelsens beslut om övertagande av ansvaret för räddningstjänsten framgår att detta avsåg räddningstjänsten i Sala kommun, MBR och SDR. Både MBR och SDR är räddningsförbund med flera medlemmar än Surahammar kommun respektive Fagersta kommun och Norbergs kommun. Genom sitt beslut tog länsstyrelsen således över ansvaret för flera kommuner än de som berördes av skogsbranden, vilket inte är i enlighet med ordalydelsen i 4 kap. 33 § FSO.

5.1.4 De fortsatta räddningsinsatserna enligt LSO

I denna del hänvisas till avsnitt 5.3 (Samverkansstabens räddnings- och krishanteringsinsatser).

5.1.5 Tillsyn enligt LSO

Tillsynen över efterlevnaden av LSO utövas, såvitt nu är av intresse, på regional nivå av länsstyrelsen och på nationell nivå av MSB (5 kap. 1 § LSO). I förarbetena till LSO anförs på ett flertal ställen att modellen med nationella mål som statligt styrmedel ställer höga krav på en utvecklad och väl fungerande tillsynsfunktion. Tillsynsverksamheten sägs vidare vara av avgörande betydelse för att möjliggöra en styrning av verksamheten i ett system som bygger på nationella mål (se bilaga 3).

Den regionala tillsynen, dvs. länsstyrelsernas tillsyn, över kommunernas verksamhet omfattar bl.a. frågan om kommunerna lever upp till dels de nationella målen i LSO, dels de verksamhetsmål som satts upp i kommunernas handlingsprogram. Kommunerna ska genom egenkontroll följa upp och utvärdera den egna verksamheten och det är länsstyrelsernas uppgift att därefter granska denna uppföljning och se till att en utvärdering görs. Härigenom kommer den statliga tillsynen, enligt förarbetena, att innehålla visst mått av uppföljning och utvärdering. Länsstyrelsernas tillsyn ska bl.a. syfta till att en likvärdig utveckling och likvärdiga förhållanden i hela landet, med beaktande av de lokala förhållanden, uppnås. Kommunernas handlingsprogram är ett av de underlag som tillsynen utgår ifrån. De skyldigheter av olika slag som kommunerna ålagts i LSO ingår också i tillsynen.

Tillsynen över kommunernas skyldigheter ska, enligt förarbetena, i första hand ske genom MSB:s kontroll av länsstyrelsernas tillsynsansvar. Detta är skälet till att redovisningen i det följande fokuserar på myndighetens kontroll av Länsstyrelsens i Västmanlands län tillsynsansvar.

Tillsyn avseende Länsstyrelsen i Västmanlands län

MSB genomförde våren 2014 bl.a. operativ tillsyn vid Länsstyrelsen i Västmanlands län (se bilaga 6). MSB gjorde bedömningen, såvitt gäller frågan om länsstyrelsens ansvar för övertagande av ansvar kommunal räddningstjänst, att länsstyrelsen inom de flesta områden uppfyller lagens krav. Som förbättringsområde för att länsstyrelsen bättre ska uppfylla lagens krav ansåg MSB det särskilt angeläget att länsstyrelsen övar övertagande av ansvaret för kommunal räddningstjänst.

Beträffande frågan om länsstyrelsens tillsyn över kommunernas skyldigheter enligt LSO gjorde MSB bedömningen att länsstyrelsen inte uppfyller lagens intentioner inom flera områden. MSB ansåg att det är särskilt angeläget att länsstyrelsen bl.a. planerar sin verksamhet så att man för varje mandatperiod kan sammanställa en bedömning av kommunernas lagefterlevnad och att länsstyrelsen genomför tillsynsbesök i samtliga kommuner inom länet enligt en närmare fastställd plan. Dessa anmärkningar kvarstod sedan förra

tillsynsbesöket hösten 2011. Det anförs vidare i MSB:s skrivelse efter tillsynsbesöket att länsstyrelsens tillsynsverksamhet under de senaste två åren varit mer eller mindre vilande. Detta medför, enligt MSB, bl.a. att länsstyrelsens möjligheter är begränsade att genom tillsyn skapa en samlad bild och göra en heltäckande bedömning av räddningstjänsternas lagefterlevnad avseende LSO.

Tillsyn avseende andra länsstyrelser

I en promemoria "Årssammanställning för 2013 av MSB:s tillsyn enligt LSO" framgår att myndigheten under 2013 besökt sex länsstyrelser²³ och genomfört tillsyn över bl.a. de skyldigheter som länsstyrelserna har enligt LSO. När det gäller länsstyrelsernas tillsyn över kommunernas skyldigheter enligt LSO är det mera regel än undantag att MSB har anmärkningar av samma typ som för Länsstyrelsen i Västmanlands län (se föregående stycke).

När det gäller övertagandet av ansvaret för kommunal räddningstjänst gör MSB bedömningen att de flesta länsstyrelser behöver öva beredskapen för detta område. Några länsstyrelser, bl.a. Länsstyrelsen i Stockholms län, behöver även komplettera planläggningen med relevanta scenarier för när ett övertagande kan bli aktuellt.

För att en länsstyrelse ska leva upp till sitt ansvar behöver den ha en fungerande krisorganisation. Ett par av de besökta länsstyrelserna behöver enligt MSB säkerställa krisorganisationens bemanning och se till att den är känd inom länsstyrelsen. I detta ingår att de som ingår i krisorganisationen vet vilka förväntningar som ställs på dem.

För flertalet av de besökta länsstyrelserna har MSB sett att det finns behov av att säkerställa att informationen till allmänheten fungerar vid en händelse. Det kan handla om att ta fram en ny informationsplan eller informationsstrategi. Det kan också handla om att säkerställa länsstyrelsens organisation för kommunikation och att denna deltar i krisorganisationens övningar.

För att få struktur och överblick när det gäller utbildning och övning anser MSB att länsstyrelserna behöver ha en

²³ Länsstyrelsen i Västmanland län ingår inte i detta underlag.

övningsplanering på längre sikt, dvs. minst tre år. Övningsplanen bör även ha en koppling till en utbildningsplan där det framgår vilka utbildningar länsstyrelsens personal behöver genomgå för att organisationen ska leva upp till sitt ansvar.

Slutsatser avseende tillsynen

Den centrala tillsynen över efterlevnaden av lagstiftningen inom området skydd mot olyckor ansvarar MSB för. Tillsynen över kommunernas skyldigheter ska, enligt förarbetena, i första hand ske genom MSB:s kontroll av länsstyrelsernas tillsynsansvar. Som framgår av ovanstående redovisning av MSB:s tillsyn avseende Länsstyrelsen i Västmanland har man funnit brister i länsstyrelsens tillsyn av kommunerna. Bristerna förelåg även vid MSB:s tillsyn tre år tidigare. Bristerna innebär att det inte är möjligt att ha någon samlad och säker bild av kommunernas verksamhet inom området skydd mot olyckor. Det är därmed heller inte möjligt att värdera om och i vilken utsträckning kommunerna har planerat för och har förmåga att hantera en allvarlig olycka på det sätt som förutsätts för att kommunerna ska anses leva upp till de nationella målen i LSO.

Övertagande av ansvaret för kommunal räddningstjänst aktualiseras ytterligt sällan. Det kan förklara varför inte bara Länsstyrelsen i Västmanlands län utan även flera andra, både större och mindre, länsstyrelser inte prioriterat övning av detta. Å andra sidan är det uppenbart att ett övertagande bara aktualiseras när det handlar om en allvarlig olycka som fordrar en omfattande räddningsinsats. Det är självklart att en effektiv hantering av en sådan situation kräver förberedelser i form av bl.a. övning.

Tillsynen är inte förenad med några sanktioner när det gäller kommunernas skyldigheter. Skälet härtill är den i förarbetena till LSO gjorda bedömningen (se kommentaren till 5 kap. 1 § LSO i bilaga 3) att man kan utgå från att kommunerna vill och kan organisera en effektiv räddningstjänst och ett effektivt förebyggande arbete. Mot bakgrund av vad som sagts i förarbetena om tillsynens betydelse framstår ambitionsnivån på både MSB:s och Länsstyrelsens i Västmanlands län tillsynsverksamhet inte som särskilt hög; länsstyrelsen hade t.o.m. under de två åren som

föregick tillsynsbesöket i början av 2014 låtit sin tillsynsverksamhet vara mer eller mindre vilande. Eftersom tillsynsskyldigheten är lagreglerad framstår detta som synnerligen anmärkningsvärt. Enligt MSB²⁴ ska verksamheten inte i första hand vara kontrollerande, utan målet är en lärande verksamhet. Detta är i och för sig lovvärt, men inte bara länsstyrelsernas utan även MSB:s tillsynsskyldighet är lagreglerad och ambitionsnivån på denna verksamhet bör rimligen ligga i linje med vad som uttalats i förarbetena till LSO. Ytterst ska tillsynen dessutom syfta till en likvärdig utveckling i hela landet. Det bör i detta sammanhang påpekas att samhället, genom att uttala förväntningar om en utvecklade och väl fungerande tillsynsfunktion, samtidigt signalerat sin förväntan på och satt ambitionsnivån för både den kommunala och den regionala verksamheten enligt LSO. Tillsynsfunktionen har med andra ord en synnerligen viktig uppgift att fylla.

Som framgår av vad som sagts ovan beträffande årssammanställningen för 2013 av MSB:s tillsyn enligt LSO, har myndigheten funnit brister när det gäller även andra länsstyrelser förberedelser för ett övertagande av det kommunala räddningsansvaret och deras tillsyn över kommunernas skyldigheter enligt LSO. Detta innebär visserligen inte att det är möjligt att med säkerhet påstå att andra kommuner eller länsstyrelser skulle ha haft samma problem med att hantera en allvarlig olycka som berörda kommuner och berörd länsstyrelse hade att hantera skogsbranden. Det innebär dock heller inte att man utan vidare kan avfärda påståendet att förhållandena, såvitt gäller planering och förmåga att hantera en allvarlig olycka, i berörda kommuner och berörd länsstyrelse skulle vara unika.

5.1.6 Uppföljning av LSO

2009 gjordes en uppföljning av den reform som tillkomsten av LSO innebar. Resultatet redovisades i Ds 2009:47. I skrivelsen lämnades även förslag till utveckling. Som sammanfattande bedömning anfördes bl.a. följande.

²⁴ Uttalande i samband med utredningens besök hos MSB den 17 december 2014.

Arbetet med reformen skydd mot olyckor har gått i enlighet med intentionerna men utvecklingen har gått trögt och det återstår mycket arbete innan intentionerna fullt ut har uppnåtts. Det finns inga starka skäl för att föreslå förändringar i lagstiftning eller att slå samman olika lagstiftningar på säkerhetsområdet. Slutsatsen är att reformens lagstiftning och utformning är lämplig och accepterad av berörda parter. Tillämpningen behöver dock utvecklas, inte minst vad gäller den kommunala styrningen av säkerhetsarbetet med mål, handlingsprogram, samverkan, genomförande, uppföljning och förbättring. När det gäller frågan om ”utvecklingsbehov i stort” anfördes bl.a. att det finns ett antal områden som kräver särskild uppmärksamhet i det fortsatta arbetet. På kommunal nivå är det angeläget att utvecklingen går mot ökad samverkan och ett bredare och mer samordnat säkerhetsarbete. Alltför få kommuner bedöms ha utnyttjat möjligheterna till samverkan och samordning inom ett bredare säkerhetsarbete. Även för området skydd mot olyckor gäller det att ha beredskap och flexibilitet för att möta förändrade förutsättningar för samhällsutvecklingen. Bl.a. är det viktigt att kunna möta problemen med att försörja glesbygdsområden med trygghet och säkerhet i rimlig grad trots befolkningsförändringarna och ansträngd ekonomi. När det gäller kommunernas styrning av och process för det kommunala säkerhetsarbetet bör denna utgå från medborgarnas nytta och inte från detaljer i resurser och organisation inom räddningstjänsten. Först då blir begreppet målstyrning en realitet och begreppet likvärdighet meningsfullt. Statens tillsyn behöver stärkas och länsstyrelserna bör prioritera tillsynsuppgifterna högre.

Med anledning av uppföljningen av LSO fick MSB i uppdrag att bl.a. redovisa hur arbetet med uppföljning, utvärdering och analys av kommunernas handlingsprogram kunde utvecklas. I rapporten Kommuners arbete med handlingsprogram enligt LSO (2014-04-22) redovisades bl.a. att det i genomförandet av uppdraget var tydligt att handlingsprogrammen inte alltid är eller har blivit det styrande dokument som var avsikten. Kommunerna behöver utveckla handlingsprogrammen genom att tydligare beskriva kopplingen mellan risker och mål, beskriva hur den förebyggande verksamheten är ordnad och hur den planeras, vilken förmåga till räddningsinsats kommunen har och avser att skaffa sig samt hur uppföljning och utvärdering ska ske.

Kommentar till ovanstående bedömningar

Det kan konstateras att flera av de bedömningar som gjordes vid uppföljningen av LSO motsvarar flera av de slutsatser som redovisats i det föregående med avseende på bl.a. berörda kommuners handlingsprogram. Tydligast är detta med avseende på den i programmen för räddningstjänst beskrivna förmågan att leda större händelser. I uppföljningen av LSO sades att det är angeläget att utvecklingen går mot ökad samverkan och ett bredare och mer samordnat säkerhetsarbete. Alltför få kommuner bedömdes ha utnyttjat möjligheterna till samverkan och samordning inom ett bredare säkerhetsarbete. När det gäller de av skogsbranden berörda kommunerna har dessa i sina handlingsprogram redogjort för sin samverkan med andra aktörer. Under skogsbrandens inledande skede uppvisade de dock relativt låg förmåga (eller låg prioritering) att etablera samverkan med andra aktörer i samhället som kunde stödja och hjälpa till i räddningsarbetet (se avsnitt 4.4). I uppföljningen sades vidare att statens tillsyn behöver stärkas. Som framgår av avsnitt 5.1.5 har MSB påpekat vissa allvarliga brister i den regionala (Länsstyrelsen i Västmanlands län) tillsynsverksamheten. En konsekvens av dessa brister är att den uppföljning och utvärdering som den regionala tillsynen ska göra inte kommer till stånd. Därmed är det heller inte möjligt att säkerställa en likvärdig utveckling och likvärdiga förhållanden i hela landet. Det sagda innebär att det fortfarande, sex år efter uppföljningen, finns fog för bedömningen att tillsynsuppgifterna på den regionala nivån bör prioriteras högre.

Skogsbranden i Västmanland drabbade ett glesbefolkat område. Under utredningsarbetet har synpunkten framförts att en skogsbrand inte bedöms utgöra någon fara för infrastrukturen. Av avsnitt 5.4 nedan framgår att MSB gör bedömningen att en skogsbrand framför allt medför problem om den på något sätt påverkar samhällsviktig verksamhet. Nämnade påståenden innebär i princip per automatik att det inte finns något som hotar glesbefolkade områden och därmed är dessa inte i behov av något skydd i LSO:s mening. Denna syn återspeglas i kommentaren under skogsbranden att det "bara" var skog som brann och att inga andra värden var hotade. Det förtjänar i detta sammanhang påpekas att på nationell nivå uppgick värdet av Sveriges totala export av

skogs- och skogsindustriprodukter under 2013 till 119 miljarder kronor, vilket motsvarar 11 procent av värdet av den totala exporten (alla varor). Skogen är alltså inte ”bara” skog utan även en viktig inkomstkälla, vilket i sig borde vara tillräckligt för att betrakta även glesbefolkade skogsområden som skyddsvärda. De människor som bor i sådana områden bör dessutom också kunna känna sig rimligt trygga och säkra. Först om de kan det, kan det kommunala säkerhetsarbetet sägas utgå från medborgarnas nytta och först då får begreppet likvärdighet en meningsfull innebörd. Vad som för sex år sedan sades i samband med uppföljningen av LSO, nämligen att kommunernas styrning av och process för säkerhetsarbetet bör utgå från medborgarnas nytta, äger således fortfarande giltighet.

5.2 Krisberedskap och krishantering

5.2.1 Principer för krishantering

I kapitel 2 har redogjorts för de grundläggande principerna för svensk krishantering. Det handlar om *ansvarsprincipen* som innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer. För att undvika ”stuprörsbeteende” vid hantering av kriser har innebörden av ansvarsprincipen utvidgats till att även avse en skyldighet för de som har sektorsansvar att initiera och bedriva *sektorsövergripande samverkan*. *Likhetsprincipen* innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt ska överensstämma i fred, kris och krig. *Närhetsprincipen* innebär att kriser ska hanteras på lägsta möjliga organisatoriska nivå i samhället.

5.2.2 Kommunernas ansvar

Kommunernas ansvar för krisberedskap och krishantering regleras i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Lagens syfte är att kommuner (och landsting; i den fortsatta

redovisningen nämns inte landsting) ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och landsting ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar (1 kap. 1 §). Enligt förarbetena ger denna inledande paragraf uttryck för den helhetssyn som ska gälla vid planeringen för kriser över hela hotskalan, dvs. från mindre allvarliga händelser i fredstid, över extraordinära händelser i olika former upp till mycket omfattande och svåra extraordinära händelser i fred, till krig. Den fortsatta redovisningen är begränsad till vad som gäller för extraordinära händelser i fredstid och bestämmelser av betydelse för utredningens arbete.

Med *extraordinär händelse* avses 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 (1 kap. 4 § LEH).

Kommunerna är skyldiga att vidta vissa *förberedande åtgärder* med avseende på extraordinära händelser. De ska således analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Utifrån den genomförda risk- och sårbarhetsanalysen ska kommunerna för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser (2 kap. 1 §).

I kommunerna ska det finnas en *krisledningsnämnd*, dvs. en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser (2 kap. 2 §). Det är ordföranden i krisledningsnämnden som bedömer när en extraordinär händelse föreligger som medför att nämnden ska träda i funktion. Det är också ordföranden som i sådana fall fattar beslut att så ska ske 2 kap. 3 §).

Kommuner ska, inom sitt *geografiska område*, i fråga om extraordinära händelser verka för att 1) olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet, 2) de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas och 3) informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas (2 kap. 7 §).

Det är kommunernas ansvar att se till att förtroendevalda och anställd personal får den *utbildning och övning* som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser (2 kap. 8 §).

Kommunerna är skyldiga att hålla den myndighet som regeringen bestämmer (länsstyrelsen, enligt 2 § förordningen 2006:637 om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, FEH) informerad om vilka åtgärder som vidtagits enligt 2 kap. LEH och hur åtgärderna påverkat krisberedskapsläget. Kommunerna är även skyldiga att vid en extraordinär händelse i fredstid ge den myndighet som regeringen bestämmer (länsstyrelsen) lägesrapporter och information om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen samt om vidtagna och planerade åtgärder (2 kap. 9 §).

Kommunernas handlingsplaner

Grunden för kommunernas krishanteringsberedskap är de handlingsplaner som kommunerna ska ta fram för varje mandatperiod. Grunden för handlingsplanerna är i sin tur de risk- och sårbarhetsanalyser som kommunerna är skyldiga att göra.

Samtliga kommuner har tagit fram handlingsplaner enligt LEH (se bilaga 5). Det framgår dock inte av någon av planerna vilka risk- och sårbarhetsanalyser som planerna grundas på eller vilka riskbedömningar man gjort. Detta innebär bl.a. att konsekvenserna för kommunerna och deras invånare av olika typer av extraordinarie händelser inte är kända. Under skogsbranden uppstod bl.a. behov av att med kort varsel utrymma vissa områden och därmed evakuera ett stort antal boende. Förberedelser för detta var inte gjorda, vilket kan förklara varför vissa boende fick fly i panik.

Samtliga handlingsplaner innehåller uppgifter om att kommunernas förmåga att hantera extraordinära situationer ska stärkas genom utbildnings- och övningsinsatser. Några konkreta uppgifter om vad dessa insatser ska avse eller hur och hur ofta de ska genomföras presenteras dock inte i planerna. Det har heller inte framkommit att någon av kommunerna skulle ha övat sin förmåga att hantera en extraordinär händelse.

Samverkan med andra potentiellt berörda aktörer, t.ex. närliggande kommuner och statliga myndigheter, bör redovisas i kommunernas handlingsplaner. Någon sådan redovisning har dock inte lämnats.

Samtliga planer innehåller mål som anger när den särskilda krisledningsorganisationen inom respektive kommun ska aktiveras, att den ska kunna inleda sitt arbete inom viss tid och vilka de övergripande arbetsuppgifterna är. Kommunerna har även tagit fram övergripande informationsplaner.

Det kan konstateras att samtliga planer är mycket allmänt hållna och således inte innehåller några konkreta uppgifter som kunde ha underlättat för både förtroendevalda och anställd personal när de skulle lösa sina uppgifter vid den extraordinära händelse som skogsbranden var.

Krishanteringsorganisation

Samtliga berörda kommuner gjorde bedömningen att skogsbranden utvecklades till en extraordinär händelse. Två av kommunerna aktiverade sin krisledningsnämnd. I en kommun hanterades händelsen av en krisledningsgrupp. Den fjärde kommunen hanterade händelsen inom ramen för den ordinarie organisationen. Oavsett hur man organiserat sig är det intryck som förmedlas att samtliga kommuner har hanterat händelsen på ett tämligen likartat sätt och att det således inte har spelat någon större roll om krisledningsnämnden aktiverats eller inte.

Kommunernas utövning av det geografiska områdesansvaret

Det finns skäl att anta att de brister som framkommit när det gäller kommunernas förberedande åtgärder till stor del kan förklaras varför deras mobilisering skedde med viss tidsfördröjning; förutom insatser i form av information till allmänheten och etablering av ett kontaktcenter började kommunerna agera i enlighet med sitt geografiska områdesansvar i princip först när branden blivit en riksangelägenhet. Avsaknaden av planering kom att innebära att kommunerna under stor tidspress tvingades ta fram olika ad hoc-

lösningar. Det innebar vidare att man redan under ett skede när situationen fortfarande var akut tvingades börja förbereda och planera för det efterarbete som en kris genererar. Den tid och kraft som ägnades åt detta kunde ha använts för att hantera det akuta skedet på ett mera effektivt sätt.

När det gäller frågan om samordning av informationen till allmänheten framgår det av beskrivningen i avsnitt 3.17 att kommunerna inledningsvis upprättade egna informationsnummer och informationskanaler. Påfrestningarna på dessa system blev dock mycket stora och någon kommuns hemsida höll inte för trycket. Kännedomen om det nationella informationsnumret 113 13 och webbplatsen krisinformation.se förefaller således ha varit dålig. Som sägs i avsnitt 4.4 synes kommunerna dock inte ha fått något stöd eller anvisningar av länsstyrelsen såvitt gäller nämnda kanaler. Först när även länsstyrelsens webbsida kraschat på grund av det hårda trycket samordnades informationen genom de nationella informationskanalerna. Ett aktivt utnyttjande av dessa hade inneburit inte bara tidigare samordning av verifierad information till allmänheten utan även avlastning för kommunerna.

Från samverkansstaben i Ramnäs (se avsnitt 3.17 och 4.4) blev kommunerna ombudda att ställa personella resurser till förfogande för samverkan i staben. Vissa av kommunerna hade dock problem i detta avseende; i vissa fall blev svaret att man inte kunde avvara några resurser. När det gäller kommunernas interna personalplanering skedde även denna genom ad hoc-lösningar. Detta kan visserligen förklaras av att delar av personalen fortfarande var semesterlediga, men intrycket som förmedlas är att det inte förefaller ha gjorts någon förberedande planering. Först när samverkansstaben i Ramnäs uppmanade kommunerna att göra en personalplanering för 14 dagar framåt togs sådana planer fram. Någon planering som säkerställde uthållighet hade med andra ord inte gjorts. När det gäller personella resursförstärkningar har det framkommit att inte alla kommuner hade avtal med frivilliga resursgrupper; dessa hade kunnat vara ett viktigt stöd i krishanteringsarbetet.

Det intryck som förmedlas när det gäller kommunernas insatser är att dessa i första hand varit relaterade till den egna verksamheten. Den samordning av olika aktörers krishanteringsåtgärder som

förutsätts ske inom ramen för kommunernas geografiska områdesansvar synes ha skett genom de krishanteringsinsatser som ledningsstaben i Ramnäs genomförde fr.o.m. den 5 augusti. Det kan även konstateras att samordningen av informationen till allmänheten kom till stånd först efter några dagar. På samma sätt som brister i planeringen och organisationen av räddningstjänsten påverkar förmågan att genomföra insatser på ett effektivt sätt, påverkar brister i krisberedskapen oundvikligen kvaliteten på krishanteringen i stort. Mot den bakgrunden är det uppenbart att kommunerna måste ägna grundläggande funktioner och rutiner stor omsorg vid planeringen av krisberedskapen.

5.2.3 Länsstyrelsens ansvar

Länsstyrelsens ansvar för krisberedskap och krishantering regleras i dels förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (krisberedskapsförordningen), dels förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion (länsstyrelseinstruktionen). De olika bestämmelserna överlappar delvis varandra, vilket påverkar dispositionen av nedanstående redovisning som endast vad som gäller för krisberedskap.

Krisberedskapsförordningen

Bestämmelserna i krisberedskapsförordningen syftar till att statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap (1 §). Med *krisberedskap* avses enligt förordningen förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer (4 §). När det gäller *samverkan och samordning* ska varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation (5 §). I förordningen upplyses att kommunernas geografiska områdesansvar regleras i LEH. När det gäller *länsstyrelsens*

geografiska områdesansvar sägs att beträffande sådana situationer som avses i 9 § ska länsstyrelsen vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer (t.ex. kommuner och näringsliv) och den nationella nivån. Dessutom ska länsstyrelsen verka för att bl.a. 1) regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställs, 2) nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt, 3) under en kris samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och myndigheter och 4) informationen till allmänheten och företrädare för massmedia under sådana förhållanden samordnas (7 §).

Krisberedskapsförordningen innehåller även bestämmelser om förberedelser för krissituationer (9 §). Således ska varje myndighet årligen ta fram *risk- och sårbarhetsanalyser*. Dessa ska avse sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området. Vid analysen ska särskilt, såvitt här är av intresse, beaktas situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, eller en situation där det finns ett hot eller en risk att ett sådant läge kan komma att uppstå samt situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer.

Varje myndighet är vidare skyldig att se till att personalen vid myndigheten får den utbildning och övning som behövs för att den ska kunna lösa sina uppgifter i samband med krissituationer. En planlagd utbildnings- och övningsverksamhet i syfte att uppnå detta mål ska genomföras (10 §).

Länsstyrelseinstruktionen

I länsstyrelseinstruktionen sägs bl.a. att länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig myndighet enligt LEH (52 §). Länsstyrelsen ska, med avseende på krisberedskap, vara sammanhållande inom sitt geografiska område och före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas (54 §). Länsstyrelsen ska i sådana sammanhang bl.a. ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid krissituationer, stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet avseende planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning samt upprätta

regionala risk- och sårbarhetsanalyser som ska kunna användas som underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder.

Regional risk- och sårbarhetsanalys

Länsstyrelsen i Västmanlands län hade i sin regionala risk- och sårbarhetsanalys 2011 inkluderat risken för skogsbrand (se bilaga 7). Länsstyrelsens bedömning var då att förmågan att hantera en skogsbrand var god. Vad denna bedömning grundades på framgår inte, liksom det heller inte framgår om storleken på en eventuell skogsbrand vägts in i bedömningen. I risk- och sårbarhetsanalyserna för 2012 respektive 2013 hade risken för skogsbrand slagits ihop med risken för brand i byggnader och tunnlar. I 2014 års risk- och sårbarhetsanalys ingår åter risken för skogsbrand. En kortfattad beskrivning av sommarens skogsbrand ges, vilken avslutas med kommentaren att bedömning av förmågan att hantera en skogsbrand pågår.

Mot bakgrund av det anförda kan det konstateras att länsstyrelsen, som i övrigt identifierat ett stort antal olika hot, uppenbarligen inte värderat risken för skogsbrand som särskilt stor. I princip borde detta dock inte spela någon roll eftersom länsstyrelsen i risk- och sårbarhetsanalysen för 2014 samtidigt bedömt länets totala krishanteringsförmåga gällande olyckor med nukleära och radiologiska ämnen som i huvudsak god, men med vissa brister. Länets förmåga, med avseende på denna typ av olyckor, sägs ha höjts som en följd av åtgärder som gjorts i samband med övningen Omfall 2013. Denna höjning av krishanteringsförmågan bör rimligen innebära att länets totala förmåga att hantera även mindre allvarliga olyckor, t.ex. skogsbränder av varierande storlek, är minst lika god.

Länsstyrelsens krisledningsorganisation

Enligt länsstyrelseinstruktionen ska länsstyrelsen 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.

Länsstyrelsens TiB larmades tidigt på torsdagskvällen den 31 juli om branden och hade de följande dagarna ett flertal kontakter med räddningstjänsterna. Samma TiB rapporterade även tidigt, under fredagen den 1 augusti, uppåt i den egna organisationen om branden. Ändå dröjde det till söndagen den 3 augusti, efter kvällens U-Sam-konferens, innan man inom länsstyrelsen inledde diskussioner om det fortsatta arbetet. Enligt länsstyrelsens egen uppfattning innebar detta i praktiken att man upprättat en krisstab²⁵. I ett annat sammanhang har det beskrivits som att man etablerat länsstyrelsens mindre krisledningsorganisation. Några beslut om åtgärder fattades dock inte av krisstaben/den mindre krisledningsorganisationen i samband med etableringen. Under utredningsarbetet har framkommit att länsstyrelsen, utifrån sina erfarenheter i samband med övningen Omfall 2013, utarbetat en modell för en krisledningsorganisation men ännu inte fastställt den när skogsbranden startade. Med hänsyn till att länsstyrelsen alltså både övat scenariet allvarlig olycka och förberett en krisledningsorganisation kan det ifrågasättas att man inte aktiverade denna organisation tidigare. Som förklaring härtil har man anfört att man under de första dygnen upplevde att det inte gick att få fram en tydlig bild av dels brandens utbredning, dels hur insatsen leddes och samordnades. När det gäller bilden av brandens utbredning är det visserligen så att det inte fanns någon samlad lägesbild under brandens första dygn (se avsnitt 4.1). På lördagen skapades det dock en bättre lägesbild av både branden och insatsen. Branden hade då pågått i två dygn och den hade spridit sig. En skogsbrand kan visserligen pågå i två dygn utan att det på något sätt kan sägas vara onormalt. Det är dock, enligt uppgift, inte normalt att en skogsbrand fortsätter att sprida sig efter att räddningsinsatsen påbörjats. Slutligen berörde branden redan tidigt mer än en kommun. Sammantaget indikerar dessa förhållanden att det i vart fall tidigare än söndag kväll stod klart att skogsbranden berörde inte bara de drabbade kommunerna utan även länet och att det fanns behov av samverkan. I en sådan situation ingår det i länsstyrelsens geografiska områdesansvar (se även nästa avsnitt) att agera. I ett proaktivt förhållningssätt ingår

²⁵ Länsstyrelsens publikation Skogsbranden i Västmanland 2014 s. 7

dessutom att kunna/våga agera även på basis av knapphändig information.

Länsstyrelsens förberedelser för en krisledningsorganisation hade som utgångspunkt att denna rent fysiskt skulle befinna sig på plats i länsstyrelsens lokaler i Västerås. Några förberedelser för att vid behov flytta organisationen till en plats utanför dessa lokaler hade dock inte gjorts. Detta resulterade i att etableringen av den ledningsorganisation som gjordes i Ramnäs fick ske från grunden (se avsnitt 4.5). Det är inte osannolikt att motsvarande behov kan uppstå vid framtida händelser, varför det bör finnas en beredskap för den aktuella situationen.

Länsstyrelsens utövning av det geografiska områdesansvaret

En del av det ansvar som länsstyrelsen har inom sitt geografiska område hanteras i Västmanlands län inom ramen för U-Sam. I en broschyr ”U-Sam Krishantering i Västmanland” sägs att det, för att på bästa sätt hantera en kris, krävs övning, proaktivitet, gemensam inriktning, samordnad information, samlad lägesbild och ett gemensamt agerande. Utifrån detta behov sker arbetet i U-Sam genom att aktörerna rådgör, övar och analyserar före, under och efter en kris. Den gemensamma omvärldsbevakningen samt informations- och kunskapsutbytet i U-Sam ger en samlad lägesbild och ett kvalitetssäkrat underlag för beslut. Det gör det möjligt att ha gemensam inriktning och samordna exempelvis resurser och aktiviteter. U-Sam sammankallas när någon av aktörerna bedömer att samverkan kan vara värdefull för att förhindra, mildra eller hantera en händelse.

Som framgår av länsstyrelsens beskrivning av syftet med och arbetet i U-Sam är ambitionsnivån för detta samverkansorgan hög. Med hänsyn till att en gemensam lägesbild och lägesuppfattning är några av de mest grundläggande förutsättningarna för att hantera en kris som berör två eller flera aktörer är det viktigt att denna bild och uppfattning skapas så tidigt som möjligt. Redan mot den bakgrunden borde länsstyrelsen ha sammankallat U-Sam tidigare än vad man gjorde (söndagen den 3 augusti). Ett tidigare sammankallande och en tidigare gemensam lägesbild och lägesuppfattning hade troligen lett till tidigare aktivering av

krishanteringen även på lokal nivå. Det är i detta sammanhang viktigt att påpeka att länsstyrelsen inte är beroende av någon aktörs samtycke för att sammankalla till U-Sam. Detta kan ske i rent förebyggande syfte och av vilken aktör som helst som ser ett behov av att förhindra, mildra eller hantera en händelse. Det kan inte uteslutas att den omständigheten att länsstyrelsen inte har någon egen kompetens inom räddningstjänstområdet kan ha påverkat de sena besluten att sammankalla till U-Sam-konferens och att aktivera den egna krisledningsorganisationen; man insåg helt enkelt inte allvaret i situationen.

Från berörda kommuner har synpunkten framförts att U-Sam-mötena ”inte gav så mycket”; det handlade mest om information utan att det drogs några slutsatser eller att det fattades några beslut och utan att det framkom någon gemensam lägesbild. Denna syn på mötena kan sannolikt tillskrivas den omständigheten att länsstyrelserna och kommunerna inte övat den aktuella situationen. Detta kan i sin tur ha lett till de oklarheter beträffande rollfördelning och förväntningar som flera representanter för berörda kommuner har gett uttryck för.

En av länsstyrelsens viktigaste uppgifter som geografisk områdesansvarig är att se till att informationen till allmänheten och företrädare för massmedia under en kris samordnas och är samstämmig. Länsstyrelsen arbetade hårt med informationsfrågorna och kommunerna hänvisade i ökande utsträckning till länsstyrelsens webbplats. Som framgår av avsnitt 4.2 borde länsstyrelsen dock redan från början ha säkerställt samordningen genom att använda samhällets etablerade informationskanaler, dvs. det nationella numret 113 13 och webbplatsen krisinformation.se.

Länsstyrelsens övriga insatser under skogsbranden

I avsnitt 5.1.3 har beskrivits att konsekvensen av länsstyrelsens beslut i samband med övertagandet av ansvaret för räddningsarbetet bl.a. blev att omfattningen av länsstyrelsens ansvar inte var helt tydlig. Vad som dock är tydligt är att länsstyrelsen även efter tisdagen den 5 augusti fortsatte att ta ansvar för informationsfrågor och samverkansmöten i form av U-

Sam-konferenser. Länsstyrelsen tog även stort ansvar för t.ex. praktiska frågor i samband med de utländska specialflygplanens ankomst till och vistelse i Sverige. Vidare fungerade länsstyrelsen som en sammanhållande länk i förhållande till den nationella nivån. Även om länsstyrelsens roll från och med den 5 augusti blev något mer tillbakadragen, har många framhållit värdet av länsstyrelsens samlade funktion. Efter den aktuella tidpunkten var landshövdingen inte direkt involverad i varken det operativa eller det strategiska arbetet. Däremot framstod han utåt, tillsammans med den nya räddningsledaren, som ledare av arbetet med att bekämpa skogsbranden. Hans kontakter och nätverk har framhållits som viktiga, särskilt för hanteringen av t.ex. ekonomiska frågor. Landshövdingen kan sägas ha utövat en sorts symboliskt ledarskap.

När räddningstjänsten så småningom fick branden under kontroll började länsstyrelsen att planera för hur organisationen i Ramnäs skulle avvecklas och en ny organisation byggas upp för att ta hand om det efterarbete som skogsbranden medförde. Detta planeringsarbete skedde med stort engagemang från länsstyrelsens sida. Det kan också konstateras att länsstyrelsen genom den nya organisationen och genom att fortsätta räddningsinsatsen även efter att de lagliga förutsättningarna för en sådan inte längre förelåg, åtog sig ett ansvar som går utöver vad som förutsätts enligt LSO. Ansvaret motiverades av bl.a. säkerhetshänsyn och det innebar en icke obetydlig avlastning för t.ex. drabbade skogsägare. I detta sammanhang kan det finnas skäl att ifrågasätta det gällande räddningstjänstbegreppet. Detta definierades första gången i brandlagen (1974:80) och har därefter, utan några förändringar i sak, överflyttats till först räddningstjänstlagen (1986:1102) och därefter LSO. Begreppet framstår inte som helt ändamålsenligt i samband med t.ex. allvarliga olyckor, där det på samma sätt som vid skogsbranden kan föreligga fortsatt behov av professionella insatser även efter den tidpunkt då de formella förutsättningarna för en räddningsinsats inte längre föreligger.

Vad som kan ifrågasättas när det gäller länsstyrelsens efterarbete är, ur ett krisberedskapsperspektiv, avsaknaden av förberedande åtgärder i form av planering från länsstyrelsens sida. Ingen kris kommer någonsin att vara avslutad i och med att räddningsinsatsen är avslutad. En i förväg genomtänkt generell planering för

återställandefasen av en kris är en viktig del av en framgångsrik krishantering.

5.3 Samverkansstaben räddnings- och krishanteringsinsatser

I avsnitt 3.5-3.19 har beskrivits hur arbetet med att bekämpa skogsbranden och hantera krisen gick till från och med tisdag förmiddag den 5 augusti. I avsnitt 4.3-4.5 har redogjorts för observationer och analys i denna del. Det finns inte skäl att här upprepa allt som sagts där men bl.a. följande bör särskilt framhållas.

Grunden för den ledningsstab som skapades var samverkan. Antalet samverkande aktörer blev efterhand mycket stort. Det är inte sannolikt att länsstyrelsen, även om det inte hade funnits några brister i det förberedande arbetet, på egen hand hade förmått leda den aktuella staben. Det kan för övrigt antas att detsamma gäller för många av landets länsstyrelser.

Kunskapen om vad olika myndigheter och andra aktörer kunde bidra med synes ha varit låg. Flera av de aktörer som efterhand kom att delta i räddningsarbetet tog själva initiativ till samverkan. I detta sammanhang har det dessutom framkommit att kontakter i relativt stor utsträckning var personbundna och inte knutna till funktioner. Både okunskapen om olika aktörers kompetens/resurser och beroendet av personliga kontakter är en uppenbar svaghet i hanteringen av allvarliga olyckor och kriser.

Försvarmakten och Hemvärnet bidrog med stora insatser till räddningsarbetet. Den stora fördelen med personella resurser från dessa aktörer är att de är vana att agera utifrån en tydlig befälsordning. Organisationerna är dessutom självgående när de fått ett uppdrag. De är därmed inte en belastning för ledningen av en allvarlig olycka eller kris.

I hanteringen av skogsbranden hade frivilliginsatser stor betydelse. Det är dock uppenbart att det föreligger ett behov av att i kommunernas och länsstyrelsens förberedande arbete planera för dessa insatser. Även frivilligorganisationerna, exempelvis FRG, måste säkerställa att de har en egen ledningsorganisation som är anpassad till större händelser med mer än en berörd kommun.

Samverkansstaben – organisatorisk modell

För många aktörer tog det tid att hitta sina roller i den samverkansstab som etablerades efter att länsstyrelsen tagit över ansvaret för räddningsinsatserna. Vidare tog det tid att förstå vilka förväntningar som fanns på de olika funktionerna samt att etablera väl fungerande kontakter mellan stab och hemmaorganisation. Några har framfört att man inte kände igen sig i den ledningsmodell och ansvarsfördelning som tillämpades.

Den modell för ansvarsfördelning som tillämpades i samband med länsstyrelsens övertagande av ansvaret för räddningsarbetet innebar att räddningsledarens samverkansstab kom att hantera frågor som inte bara handlade om räddningstjänst enligt LSO, utan även om krishantering enligt bl.a. LEH. Vissa menar att den gränsdragning som finns enligt lagstiftningen måste upprätthållas även i den praktiska hanteringen av en händelse som skogsbranden. I detta sammanhang bör dock beaktas att varken kommunerna eller länsstyrelsen hade vidtagit förberedande åtgärder på det sätt som förutsätts enligt gällande bestämmelser. Den nye räddningsledaren hamnade därmed i en sorts vakuum, där olika brådskande frågor skulle hanteras. Dessutom är det så att den samverkan och samordning som förväntas ske enligt de båda lagstiftningarna (LSO och LEH) redan vid en händelse av skogsbrandens omfattning går in i varandra samtidigt som det inte finns några bestämmelser som säger vem som ytterst ska leda den nödvändiga och i regel tvärssektoriella samverkan som så gott som alltid aktualiseras. Under skogsbranden åtog den nye räddningsledaren sig denna uppgift och bildade för ändamålet en samverkansstab. Även om arbetet i denna inte var helt problemfritt, har det inte framkommit något som tyder på att sättet att hantera den uppkomna situationen skulle ha lett till några problem som inte gick att lösa, varken för berörda kommuner eller för länsstyrelsen.

Ovanstående diskussion kan sägas vara ett uttryck för att det saknas en nationell och gemensam ledningsmodell som alla centrala aktörer i krisberedskapssystemet känner till och kan arbeta efter vid större eller mer komplexa händelser. En sådan modell skulle innebära en utveckling av den nationella krishanteringsförmågan. Den kan ses som ett komplement till och inte en ersättning för den grundläggande betydelse som t.ex. ansvarsprincipen och det

geografiska områdesansvaret har för operativa åtgärder i samband med en kris.

5.4 MSB

MSB har ansvar för frågor om bl.a. skydd mot olyckor och krisberedskap (i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret). Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka eller kris (se kapitel 2). I det följande redovisas vissa av myndighetens uppgifter som är av särskild betydelse i relation till skogsbranden.

Risk- och sårbarhetsanalyser

Det är MSB:s uppgift och ansvar att i samverkan med vissa andra aktörer identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga.

I MSB:s publikation "Ett första steg mot en nationell riskbedömning" (2011) sägs (s. 38) beträffande risken för skogsbränder att det i Sverige varje år inträffar cirka 3 000–4 000 bränder i skog och mark. En till två gånger per decennium har Sverige haft somrar med omfattande skogsbränder. En skogsbrand sägs framför allt medföra problem om den på något sätt påverkar samhällsviktig verksamhet. Däremot behöver skogsbränder som inte medför sådan påverkan inte vara något stort problem i Sverige. Vidare anförs i detta sammanhang att det enligt vissa experter egentligen är det omvända som är problemet, nämligen att det i Sverige brinner för lite i skogarna; skogsbränder är bra för den biologiska mångfalden. Däremot är det alltid en stor ekonomisk förlust för den drabbade skogsägaren. Det anförs vidare att ett varmare klimat kan medföra att säsongen för brand i vegetationen förlängs, liksom att det geografiska utbredningsområdet riskerar att bli större än idag. Skogsbrändernas antal kan då komma att öka. Antalet dagar med hög risk för skogsbränder förväntas öka framför allt i södra Sverige. I sammanhanget nämns skogsbranden 2006 i Bodträskfors i Bodens kommun.

En slutsats som kan dras av det sagda är att MSB tycks anse att risken för skogsbrand är så liten (en till två gånger per decennium) att den, även om enskilda skogsägare kan drabbas av stor ekonomisk förlust, är försumbar. Mot den bakgrunden är det inte överraskande att man varken på regional eller lokal nivå har sett skogsbrand som en sådan risk som bör inkluderas i handlingsprogram och handlingsplaner. Det finns i detta sammanhang skäl att påpeka att även om det ”bara är skog som brinner” så representerar skogen stora värden och för många privata skogsägare är skogen en försörjningskälla.

Konsekvensen av den redovisade synen på nationell nivå såvitt gäller risken för skogsbränder är inte bara att sådana skogsbränder som kan påverka infrastrukturen inte inkluderas i ansvariga aktörers (på regional och lokal nivå) risk- och sårbarhetsanalyser. Det betyder dessutom, vilket är betydligt allvarigare, att varken behovet av förebyggande åtgärder eller förberedande åtgärder i form av planering, utbildning och övning (inom ramen för såväl LSO som LEH) uppmärksammas. Den mest direkta och uppenbara konsekvensen av dessa brister är således att varken skogen (i egenskap av både egendom och miljö) eller de människor som bor i skogsområden bereds ett tillfredsställande skydd mot olyckor.

Ledningsmetoder för räddningstjänst och krishantering

MSB ska bl.a. se till att ledningsmetoder för räddningstjänst och krishantering utvecklas och tillhandahålls.

MSB har under två års tid lett ett projekt ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar”. Grunderna innehåller både ett förhållnings- och ett arbetssätt. Syftet är att grunderna ska öka förmågan att hantera samhällsstörningar, i och med att grunderna skapar en gemensam bas. Grunderna är resultatet av ett brett samarbete; ett sjuttioal aktörer inom samhällsskydd och beredskap har deltagit i projektet. Enligt projektrapporten kommer MSB att stödja det utvecklingsarbete som implementeringen av de gemensamma grunderna innebär.

Det aktuella arbetet kan ses som ett värdefullt första steg i arbetet med att ta fram en gemensam modell för att organisera och

leda arbetet med räddningsinsatser, både i samband med vardagliga händelser och när det inträffar större händelser som kräver att flera räddningstjänster samarbetar. Erfarenheterna från skogsbranden, där ett stort antal olika aktörer på både lokal, regional och nationell nivå redan tidigt behövde samverka, visar dock att det behövs något betydligt mera konkret än gemensamma grunder för att krishantering ska kunna ske på ett effektivt sätt. I avsnitt 5.3 ovan, under rubriken Samverkansstaben – organisatorisk modell har anförts att det saknas en nationell och gemensam ledningsmodell som alla centrala aktörer i krisberedskapssystemet känner till och kan arbeta efter vid större eller mer komplexa händelser. En sådan modell skulle innebära en vidareutveckling av samhällets krishanteringsförmåga.

Vid utredningens kontakter med olika aktörer har ett flertal gånger frågorna ställts vilken grundförmåga en kommun ska ha med avseende på ledning av olyckor och skogsbrandkunskaper samt om det är rimligt att ställa samma krav på alla kommuner. Frågorna har inga enkla svar. Ett sätt att stärka förmågan att hantera omfattande händelser vore dock att inrätta ett nationellt stöd för ledning som kan avropas av kommuner som inte själva har tillräcklig ledningskompetens. Detta förutsätter dock att kommunernas räddningstjänster arbetar på ett sådant sätt att de kan ”jacka i” det nationella ledningsstödet organisation. Detta talar för att räddningstjänsterna i Sverige är organiserade utifrån åtminstone vissa gemensamma grundprinciper. Detsamma gör den omständigheten att ingen räddningstjänst, stor eller liten, på egen hand förmår att hantera en allvarlig olycka eller kris av den omfattning som skogsbranden fick. När det gäller frågan om skogsbrandkunskaper torde det vara rimligt att begära att kommuner i skogslän har åtminstone vissa baskunskaper, således att man har förmågan att göra rimliga riskbedömningar. I övrigt skulle ett nationellt ledningsstöd kunna ha fördjupade kunskaper inom detta och andra områden.

I samband med skogsbranden tog Sverige emot internationellt stöd via ERCC. Det är inte osannolikt att detta kan bli aktuellt igen, i samband med framtida händelser. Det är heller inte osannolikt att behovet av sådant stöd kan bli betydligt större än vad det var i samband med skogsbranden. Detta talar för en

anpassning av ett nationellt ledningsstöd till de internationella riktlinjer som gäller för s.k. värdlandsstöd.

MSB:s uppgifter i samband med allvarliga olyckor och kriser

MSB hade tidigt kännedom om både skogsbranden och att den var svårsläckt. Myndigheten blev också i ett mycket tidigt skede kontaktad angående förstärkningsresurser i form av skogsbrandmoduler. Vidare blev myndigheten redan den 3 augusti kontaktad med anledning av förfrågan om internationellt stöd via EU:s civilskyddsmekanism, ERCC, i form av vattenbombande flygplan. Detta är, som redan noterats i avsnitt 4.3, en synnerligen ovanlig begäran från svensk sida. Den 4 augusti begärde länsstyrelsen även juridiskt stöd i samband med övervägandena kring övertagandet av ansvaret för den kommunala räddningstjänsten. Samma dag fattade MSB beslut²⁶ om att genomföra en observationsinsats vid skogsbranden. Trots samtliga dessa tydliga tecken på att branden utvecklats till en allvarlig olycka, som dessutom påverkade fyra kommuner, infrastruktur m.m., dröjde det till den 5 augusti innan MSB etablerade en särskild organisation för stärkt bevakning av händelsen. Med tanke på MSB:s särskilda uppgifter i samband med olyckor och kriser är myndighetens sena agerande, när det gäller att mobilisera den egna organisationen för stärkt bevakning av branden, anmärkningsvärt. Som en konsekvens av dröjsmålet försämrades myndighetens möjligheter att agera proaktivt, vilket kan antas ha påverkat myndighetens samlade förmåga att agera stödjande till räddningsarbetets ledning och genomförande.

MSB är tänkt ha en stödande roll i samband med allvarliga olyckor och kriser. Det är alltså inte meningen att MSB ska ha en krisledande roll eller ta över andra aktörers ansvar. Enligt flera aktörer som utredningen haft kontakt med uppfattades MSB under skogsbranden som ”osynlig” och flera har uttryckt viss irritation över ”alla observatörer” som myndigheten skickade till Ramnäs. Man kan ha viss förståelse för att gränsdragningen mellan att stödja och att ta över ett ansvar kan leda till viss försiktighet i

²⁶ Dnr 2014-3655

myndighetens agerande. Detta kan möjligen förklara myndighetens låga profil under skogsbranden. Det är dock svårt att se att det inte skulle finnas ett relativt stort handlings- och aktivitetsutrymme inom ramen för myndighetens stödjande verksamhet, såsom den formulerats i myndighetens instruktion.

MSB ska se till att berörda aktörer får tillfälle att effektivt utnyttja samhällets resurser. Denna uppgift får anses innefatta krav på viss aktivitet, utöver att knyta ihop den som behöver resurser med den som har dessa resurser, från myndighetens sida. Eftersom MSB fanns på plats i Ramnäs hade det varit fullt möjligt för myndigheten att identifiera eventuella behov och därefter på eget initiativ informera om tillgängligt stöd. När det gäller personella resursförstärkningar rekviderades dessa dock, med undantag för den av MSB tillhandahållna skogsbrandexperten, helt och hållet av räddningstjänsten, i nationell samverkan.

Rakel

MSB ansvarar för förvaltningen och utvecklingen av radiokommunikationssystemet för skydd och säkerhet (Rakel-systemet). Som framgår av avsnitt 4.5 hade man vissa problem av olika karaktär och svårighetsgrad med systemet under hanteringen av skogsbranden. Problemen bör skyndsamt lösas och det är viktigt att detta sker utifrån ett användarperspektiv.

Uppföljning, utvärdering och lärande

MSB ska se till att erfarenheter från inträffade olyckor och kriser tas till vara. I samband med skogsbranden väcktes frågan varför ingen lärt sig av branden i Bodträskfors i Bodens kommun 2006 och att det nu varit ”fritt fram att upprepa gamla misstag”²⁷. Lärdomarna från den branden har publicerats i en skrift framtagen av Räddningsverket, Bodens kommun och Länsstyrelsen i Norrbottens län.

Som framgår av avsnitt 5.1.4 är en av ambitionerna för MSB:s verksamhet att den ska vara lärande. Ett viktigt verktyg i detta

²⁷ Svenska Dagbladet den 22 november 2014.

avseende torde bl.a. de observatörsrapporter vara som myndigheten tar fram efter vissa händelser. Rapporterna tas fram av tjänstemän vid MSB och berörda aktörer ges tillfälle att lämna synpunkter på innehållet. Även om det av rapporterna indirekt framgår vilka behov av förbättringsåtgärder som hanteringen av en viss händelse påvisat, är det svårt att se att sådana rapporter i sig kan leda till några konkreta förbättringar.

Utvärdering av skogsbranden i Västmanland

Skogsbranden är föremål för ett stort antal utredningar; kommunerna är enligt LSO skyldiga att göra en olycksundersökning. De av skogsbranden berörda kommunerna gav Nerikes Brandkår i uppdrag att göra en olycksundersökning avseende tiden fram till länsstyrelsens övertagande av ansvaret för räddningsinsatsen tisdagen den 5 augusti k. 10.15. I uppdraget ingick även att ge förslag på förbättringsåtgärder för framtiden. En rapport, som bygger på intervjuer av flertalet räddningsstyrkor, räddningsledare och andra brandbefäl, nyckelpersoner från samverkande organisationer samt dokumentation i olika former, offentliggjordes den 16 december 2014. Nerikes Brandkår har även fått ett uppdrag av Länsstyrelsen i Västmanlands län att göra den olycksundersökning som enligt LSO ska göras avseende tiden efter länsstyrelsens övertagande av ansvaret för räddningsinsatsen.

Länsstyrelsen har gett Crismart, Nationellt Centrum för Krishanteringsstudier vid Försvarshögskolan, i uppdrag att utvärdera hanteringen av skogsbranden. Utvärderingen avser i första hand frågor som är relaterade till kommunernas och länsstyrelsens ansvar för förberedelser inför och hantering under en kris. Även frågan om övertagande av ansvaret för den kommunala räddningstjänsten och kommunernas efterarbete ingår i uppdraget.

Länsstyrelsen har i samarbete med Skogsmästarskolan Skinnskatteberg och Kunskapscentrum för Katastrofpsykiatri, KcKP, vid Uppsala Universitet utformat en uppföljning av skogsbranden i Västmanland. Uppföljningen kommer att bestå av personliga intervjuer med ca 40 drabbade personer och en enkät som går ut till ca 600 personer. Syftet med uppföljningen är att beskriva vilka praktiska svårigheter som förekommit i samband

med skogsbranden, hur hälsoläget för de som drabbats ser ut idag samt hur stöd och andra hjälpinsatser har fungerat. Målet är att dra lärdomar från händelsen som kan bidra till utveckling av samhällets krishantering och främja den lokala bygden. Uppföljningen beräknas bli klar under hösten 2015.

Länsstyrelsen har gett ut en publikation ”Skogsbranden i Västmanland 2014”, vilken är avsedd att ge länsstyrelsens bild av branden. Till grund för texterna i publikationen ligger främst samtal och intervjuer med ett 40-tal personer.

MSB fattade den 4 augusti 2014 beslut om att genomföra en observatörsinsats vid skogsbranden. Ett tiotal observatörer deltog i detta arbete. En projektgrupp tillsattes för att hålla samman det omfattande arbetet. Förutom observationer på plats har intervjuer med mer än 70 personer samt studier av dokumentation och loggar, foton, videofilmer, satellitbilder m.m. genomförts. Rapporten skulle ursprungligen ha publicerats den 15 december 2014. Någon rapport har dock ännu inte publicerats.

På uppdrag av MSB ska forskare vid Mittuniversitetet undersöka dels hur kommunikationssamordningen fungerade i skarpt läge, dels hur mediernas rapportering såg ut.

I ett samarbetsprojekt mellan MSB, Lunds universitet och Chalmers tekniska högskola ska en analys göras av arbetet med att åstadkomma inriktning och samordning under skogsbranden. Med utgångspunkt i analysresultatet ska projektet identifiera lärdomar man kan dra av detta.

Forskningsrådet Formas har utlyst 15 miljoner kronor för forskningsinsatser med anledning av skogsbranden. Utlysningen avser forskning om spridningen och hanteringen av branden och de konsekvenser som branden medfört. Forskningen är avsedd att pågå under tiden 2014-2016.

De flesta av de aktörer som successivt blev involverade i hanteringen av skogsbranden har gjort utvärderingar av de egna insatserna under branden.

Även observatörer från Norge, Finland och Estland fanns på plats i Ramnäs under skogsbranden.

Som framgår är utvärderingsinsatserna med anledning av skogsbranden synnerligen omfattande. Det är förståeligt att den största skogsbranden i Sverige i modern tid är intressant ur många aspekter. Frågan är dock varför de utredningar som görs på

uppdrag av berörda aktörer och andra offentliga aktörer inte samordnas, bl.a. för att uppnå kostnadseffektivitet. Förberedelser inför och insatser under en allvarlig olycka eller kris förväntas ske genom samverkan. Mot den bakgrunden framstår det inte som orimligt att även utvärderingen av en sådan händelse i vart fall delvis sker genom samverkan. Detta skulle sannolikt öka både förståelsen för eventuella förbättringsåtgärder och viljan att implementera dessa. En sådan utveckling förutsätter dock att det skapas ett nytt system för utvärdering. Det ligger förvisso utanför utredningens uppdrag att lämna förslag av detta slag, men vissa grundläggande egenskaper hos att sådant system kan ändå framhållas. Ett utvärderingssystem bör bl.a. bygga på förberedda strukturer och ett tydligt mandat, både vad gäller själva utvärderingarna och kraven på implementering av eventuella förändringar. I syfte att säkerställa förtroendet för utvärderingarna bör utvärderingsorganet vara oberoende och utvärderingarna ledas av en utomstående person samtidigt som representanter för berört verksamhetsområde bör ingå i organet. Dessa representanter får dock inte vara jäviga och de bör åtnjuta ett högt förtroende bland berörda aktörer.

5.5 Om principerna för krishantering

De grundläggande principerna för svensk krishantering är *ansvarsprincipen* som innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer. För att undvika ”stuprörsbeteende” vid hantering av kriser har innebörden av ansvarsprincipen utvidgats till att även avse en skyldighet för de som har sektorsansvar att initiera och bedriva *sektorsövergripande samverkan*. *Likhetsprincipen* innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt ska överensstämja i fred, kris och krig. *Närhetsprincipen* innebär att kriser ska hanteras på lägsta möjliga organisatoriska nivå i samhället.

Under utredningsarbetet har vissa aktörer framhåvt ovanstående principers betydelse för krishanteringen och menat att dessa har status som normer. En sådan inställning kan dock ifrågasättas,

framför allt på grund av att principerna inte är helt tydliga. När det gäller *ansvarsprincipen* är det visserligen självklart att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har kvar sitt ansvar även vid en kris. Det ligger dock i sakens natur att en kris ställer krav på ansvarstagande utöver vad som krävs under normala förhållanden, även för andra än de som har sektorsansvar; under en kris får "alla" göra mera och ta ansvar för frågor som aldrig aktualiseras under normala förhållanden. När det gäller *likhetsprincipen* har utredningen uppfattat att myndigheter som är relativt vana vid att hantera händelser av olika slag har funnit skäl att skapa en särskild krisorganisation som kan aktiveras i olika steg, beroende på händelseutvecklingen. Vidare är en av de främsta erfarenheterna av skogsbranden att räddningstjänsternas normala ledningsmodell, som fungerar bra vid vardagliga händelser när förhållandena är normala och organisationen fungerar enligt normen, inte fungerar lika bra vid olyckor som kräver omfattande insatser.

Det sagda visar att det inte är helt enkelt att ge de aktuella principerna status som grundläggande normer för krishantering.

När det gäller hanteringen av skogsbranden framgår det av avsnitt 5.2.3 att länsstyrelsens förklaring till att man avvaktade med att aktivera sin krisledningsorganisation var att man upplevde att det inte gick att få fram en tydlig bild av brandens utbredning samt hur insatsen leddes och samordnades. Detta tyder på att man ansåg att man behövde mera fullständig information för att vidta den aktuella åtgärden. Samma problematik har gällt även för många andra berörda aktörer som inte agerade förrän branden var en riksangelägenhet. I olyckssituationer är det dock mer regel än undantag att det är svårt att få fram fullständig information; beslut måste fattas under stor osäkerhet, utifrån mer eller mindre knapphändig information. Vad det handlar om är att identifiera den tidpunkt då man inte längre kan avvakta med att sätta in åtgärder. Det säger sig självt att det är svårt att med säkerhet identifiera denna tidpunkt, vilket talar för att man, när man känner tveksamhet om storleken på en händelse, bör ta det säkra före det osäkra, dvs. vidta åtgärder och vid behov minska eller öka dessa utifrån den information som tillkommer. Mot bakgrund av det sagda kan det finnas skäl att överväga om gällande principer för

krishantering bör kompletteras med en ”garderingsprincip” eller en ”omvänd försiktighetsprincip”.

5.6 Övergripande slutsatser

- Risken för skogsbrand, stor eller liten, har inte ingått i någon aktörs riskinventering, varken på lokal, regional eller nationell nivå. Konsekvensen av detta är att olyckstypen då heller inte ingått i/påverkat aktörernas förberedande åtgärder i form av planering, utbildning och övning. Detta gäller både i fråga om räddningstjänst och krisberedskap.
- Begränsad kunskap om skogsbrandbeteende och skogsbrandindex är den huvudsakliga förklaringen till att berörda räddningstjänster inte förmådde bedöma riskerna i skogsbrandens utveckling under de väderleksförhållanden som rådde. Detta ledde till att man redan från början låg steget efter branden och att den fortsatte sprida sig efter att räddningsinsatserna hade påbörjats.
- Begränsad/ingen erfarenhet av större skogsbränder är den sannolika förklaringen till att berörda räddningstjänster först efter några dagar insåg att den normala ledningsmodellen inte fungerade och att det förelåg behov av samverkan.
- En direkt konsekvens av ovanstående brister är att varken skogen i egenskap av egendom och miljö eller de människor som bor i glesbefolkade skogsområden inom de aktuella kommunerna (och sannolikt inom många andra skogskommuner i landet) inte åtnjuter ett tillfredsställande och likvärdigt (jämfört med vad människor som bor i tätort) skydd. Därmed lever kommunerna inte levt upp till det övergripande målet i 1 kap. 1 § LSO.
- En annan direkt konsekvens av ovanstående brister är att de räddningstjänster som ansvarade för insatserna medan branden fortfarande var en mindre skogsbrand inte kan anses leva upp till det nationella målet i 1 kap. 3 § LSO, dvs. att räddningstjänsten ska vara planerad och organiserad så att insatser kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt.

- Avsaknaden av ett systematiskt förebyggande arbete inom skogsnäringen är problematisk. Möjligheten att införa förbud mot viss verksamhet/vissa arbetsmoment inom skogsbruket vid vissa brandrisknivåer bör övervägas.
- Det civila samhället är beroende av Försvarens kompetens och resurser och vice versa. Utvecklingen av skyddet mot olyckor och krisberedskapen bör därför gå hand i hand med utvecklingen av Försvarens. Detta skulle dessutom innebära ökade möjligheter till ett effektivt utnyttjande av samhällets samlade resurser.
- Krisberedskapen är grunden för den höjda beredskapen. Brister i krisberedskapen innebär därmed brister i den höjda beredskapen.
- Områdena skydd mot olyckor och krishantering har behandlats i ett stort antal offentliga tryck och skrivelser de senaste decennierna. Erfarenheterna från skogsbranden i Västmanlands län ger dock vid handen att mycket arbete återstår innan intentionerna fullt ut har uppnåtts.

Kommittédirektiv



Skogsbranden i Västmanlands län – lärdomar för framtiden

**Dir.
2014:116**

Beslut vid regeringssammanträde den 14 augusti 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanlands län redogöra för vilka lärdomar som kan dras i syfte att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera allvarliga olyckor och kriser.

Utredaren ska beskriva och utvärdera den operativa insatsen och övrigt arbete som har bedrivits av de berörda aktörerna i samband med skogsbranden.

Med utgångspunkt i beskrivningen och utvärderingen ska utredaren identifiera möjliga förbättringsåtgärder och, om så bedöms lämpligt, lämna förslag på nödvändiga författningsändringar m.m. i syfte att stärka samhällets beredskap och förmåga att förebygga och hantera allvarliga olyckor och kriser.

Utredaren ska i sitt arbete ta del av relevanta aktörers utredningar av skogsbranden i Västmanlands län sommaren 2014. Denna utredning ersätter inte övriga aktörers utredningar.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2015.

Bakgrund och behovet av en utredning

Sommaren 2014 startade en skogsbrand i Västmanlands län som utvecklades till den största skogsbrand som inträffat i Sverige i modern tid. I inledningsskedet låg ansvaret för räddningsinsatsen på kommunal nivå. Efter att branden pågått ett antal dagar och spridit sig till ett allt större område

bedömdes det att branden var alltför omfattande för berörda kommuner att hantera själva. Detta resulterade i att Länsstyrelsen i Västmanlands län tog över ansvaret för räddningstjänsten i de berörda kommunerna enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor. Räddningsarbetet utfördes av kommuner, statliga myndigheter, privata aktörer och frivilliga. Ett antal helikoptrar – både civila och från Försvarmakten – deltog i släckningsarbetet. Kustbevakningens flyg bidrog med övervakning för att bl.a. skapa en kartbild över brandens framfart. I vissa lägen samordnade Kustbevakningen även övriga flygande resurser i området. Efter att räddningsledaren gjort bedömningen att de resurser Sverige förfogar över inte var tillräckliga för att få kontroll över branden, efterfrågades särskilda flygresurser genom EU:s civilskyddsmekanism. Italien och Frankrike bistod med efterfrågade resurser. Även Norge bistod med helikopterresurser.

Samhällets krisberedskap kan beskrivas som förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer. Förmågan byggs upp genom bl.a. utbildning och övning och genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris. Utgångspunkten är att alla berörda aktörer i samhället gemensamt och inom sina respektive områden tar ansvar för och utvecklar krisberedskapsarbetet. I detta ligger också att enskilda människor utifrån sina egna förutsättningar tar ansvar för sin säkerhet. Arbetet sker på alla nivåer: lokalt, regionalt och nationellt, men också på EU-nivå och internationellt.

I utvecklingen av samhällets krisberedskap bör klimatförändring och anpassning till ett förändrat klimat beaktas. Alla aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet har ett ansvar för att vidta anpassningsåtgärder i avsikt att minska negativa effekter vid extrema väderhändelser.

När en allvarlig olycka eller kris inträffar bör samhällets samlade resurser kunna användas i hanteringen av händelsen. Genom att strukturera och planera användningen av samhällets samlade resurser kan ett effektivt resursutnyttjande uppnås. Vid allvarliga olyckor och kriser måste samordnade insatser utföras av flera olika aktörer på lokal, regional, nationell och

internationell nivå för att möta både de direkta behov som finns i anslutning till händelsen och de behov som uppstår i samhället som en konsekvens av det inträffade i enlighet med ansvarsprincipen. Ansvarsprincipen innebär att den som har ett ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer. Ansvarsprincipen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra, ofta sektorsövergripande. Det finns därför ett behov av samverkansförmåga utöver varje aktörs förmåga att inom sitt eget ansvarsområde hantera en allvarlig olycka eller kris. Med samverkansförmåga avses här berörda aktörers förmåga att med utgångspunkt från respektive ansvarsområde, med stöd av gemensamt tillgänglig lägesinformation, kunna fatta koordinerade beslut och fungera effektivt tillsammans.

Skogsbranden i Västmanlands län har påverkat liv och egendom. En skogsbrand påverkar de areella näringar som finns i området, i första hand skogsbruket, men i många delar av landet påverkas också jordbruk, djurhållning, jakt och andra markbundna näringar som besöksnäringen. Det är därför viktigt att överväga frågor om krisberedskap i jord- och skogsbruket, i alla de aspekter som gäller generellt för samhällets krisberedskap.

När det gäller det förebyggande arbetet i krisberedskapen har berörda aktörer haft anledning att löpande se över sitt arbete med beredskapsfrågor.

Regeringen anser att det i linje med detta finns ett behov av att dra lärdomar av den inträffade skogsbranden för att utveckla och förbättra Sveriges beredskap och förmåga att hantera allvarliga olyckor och kriser.

Uppdraget

En särskild utredare ska utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanlands län redogöra för vilka lärdomar som kan dras i syfte att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera allvarliga olyckor och kriser. Hänsyn bör tas till de krav som ett förändrat klimat ställer på utformningen av samhällets krisberedskap.

Utredaren ska beskriva och utvärdera den operativa insatsen och övrigt arbete som har bedrivits av de berörda aktörerna i samband med skogsbranden.

Med utgångspunkt i beskrivningen och utvärderingen ska utredaren identifiera möjliga förbättringsåtgärder och, om så bedöms lämpligt, lämna förslag på nödvändiga författningsändringar m.m. i syfte att stärka samhällets beredskap och förmåga att förebygga och hantera allvarliga olyckor och kriser.

Följande frågor ska särskilt omfattas.

- Samordning, samverkan och ledning av insatserna
Utredaren ska särskilt belysa:
 - den operativa insatsen inom ramen för bl.a. lagen om skydd mot olyckor (2003:778),
 - den samordning, samverkan och ledning som har skett på lokal, regional respektive nationell nivå,
 - övertagandet av ansvar för ledning av insatsen mellan lokal och regional nivå,
 - Länsstyrelsen i Västmanlands läns roll som företrädare för staten på regional nivå, och
 - Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd, i första hand inom ramen för EU-samarbetet.

- Förutsättningar för brandbekämpning från luften
Utredaren ska särskilt belysa:
 - tillgången till helikoptrar och flygplan inom offentlig och privat sektor som kan användas vid brandbekämpning nationellt och internationellt,
 - om behovet av nationell kapacitet till brandbekämpning från luften kan tillgodoses i rimlig utsträckning, och
 - om samövningar, avropsavtal eller andra förebyggande åtgärder är tillräckliga för att möta framtida behov.

- Användningen av samhällets samlade resurser
Utredaren ska särskilt belysa:
 - om samhällets samlade resurser använts på ett effektivt sätt,

- intresseorganisationers, frivilligorganisationers och enskilda frivilligas deltagande, engagemang och den eventuella samordning som skett med de offentliga insatserna, och
- krisstöd till enskilda.

- Förutsättningar för kommunikation och information till allmänheten
Utredaren ska särskilt belysa:
 - samordningen av information mellan de berörda aktörerna,
 - enhetlighet och relevans samt tillgång till den information som lämnades till allmänheten och medierna under insatsen,
 - viktigt meddelande till allmänheten (VMA) och den roll och det ansvar som radio och tv i allmänhetens tjänst och andra programföretag som sänder radio och tv har,
 - sociala mediers roll för att nå ut med information till allmänheten, och
 - informationen vid evakueringsförfarandena.

- Krisberedskapen inom jord- och skogsbruket
Utredaren ska särskilt belysa:
 - ansvar och ansvarsfördelning i fråga om beredskap och förebyggande åtgärder mot brand och andra naturolyckor inom de areella näringarna, och
 - larmstruktur, kontaktvägar till berörda jordbrukare och andra boende på landsbygden, evakuering av djur samt nyttan av frivilligas insatser.

Det står utredaren fritt att även belysa andra frågeställningar som är relevanta inom uppdraget.

Utredaren ska i sitt arbete ta del av och beakta relevanta aktörers förberedande och förebyggande arbete. Även den samverkan som har skett mellan dessa aktörer i deras förberedande och förebyggande arbete ska beaktas. Vidare ska utredaren i arbetet ta del av relevanta aktörers utredningar av skogsbranden i Västmanlands län. Denna utredning ersätter inte övriga aktörers utredningar. Även erfarenheter från andra länder inom området bör beaktas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beskriva eventuella konsekvenser av sina förslag 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 gällande ekonomiska ramar. De samhällsekonomiska konsekvenserna av utredarens förslag ska redovisas. Om förslagen får konkurrensmässiga konsekvenser ska dessa redovisas.

Om något av förslagen påverkar det kommunala självstyret ska utredaren särskilt redovisa dessa konsekvenser och de särskilda överväganden enligt 14 kap. 3 § regeringsformen som lett till förslagen.

Samråd och redovisning av uppdraget

I arbetet ska utredaren samråda med relevanta myndigheter, pågående utredningar som berör aktuellt utredningsuppdrag och övriga berörda aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2015.

(Försvarsdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Skogsbrandutredningen
(Fö 2014:02)

Dir.
2015:12

Beslut vid regeringssammanträde den 5 februari 2015

Ändring av och förkortad tid för uppdraget

Den förra regeringen beslutade den 14 augusti 2014 kommittédirektiv om vilka lärdomar som kan dras utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanlands län i syfte att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera allvarliga olyckor och kriser (dir. 2014:116).

Utredaren fick i uppdrag att beskriva och utvärdera den operativa insatsen och övrigt arbete som har bedrivits av de berörda aktörerna i samband med skogsbranden. Utredaren skulle även identifiera möjliga förbättringsåtgärder och, om så bedömdes lämpligt, föreslå nödvändiga författningsändringar m.m. i syfte att stärka samhällets beredskap och förmåga att hantera allvarliga olyckor och kriser.

Regeringen anser att det är lämpligt att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, som bl.a. har i uppgift att utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser, identifierar de åtgärder som bör vidtas i syfte att stärka samhällets krisberedskap.

Utredarens uppdrag ska därför begränsas till att enbart beskriva och utvärdera den operativa insatsen och övrigt arbete som har bedrivits i samband med skogsbranden.

Tidpunkten för utredningens slutredovisning tidigareläggs. I stället för senast den 1 september 2015 ska uppdraget slutredovisas senast den 28 februari 2015. Redovisningen ska avse arbetet fram till denna tidpunkt.

(Justitiedepartementet)

1 Historisk tillbakablick

1.1 Brandlagen (1974:80)

Fram till i mitten på sjuttioalet var den allmänna räddningstjänsten så gott som helt oreglerad på så sätt att det, med vissa undantag, saknades bestämmelser om vilka räddningsuppgifter samhället ansvarade för, vilka krav en räddningsorganisation borde uppfylla för att kunna fullgöra dessa uppgifter, hur organisationen skulle vara uppbyggd, vem som skulle vara dess huvudman, vilka befogenheter den skulle ha och hur tillgängliga resurser skulle utnyttjas eller samordnas. När det gällde de kommunala insatserna vilade dessa på frivilliga åtaganden. Genom brandlagen (1974:80) åtgärdades bristen på relevant lagstiftning.

Genom brandlagen definierades även begreppet räddningstjänst. Med räddningstjänst förstods ”verksamhet som syftar till att vid brand, oljeutflöde, ras, översvämning eller annat nödläge avvärja eller begränsa skada på människor eller egendom eller i miljön, under förutsättning att det med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för räddningsåtgärderna och omständigheterna i övrigt kan anses påkallat att staten eller kommun svarar för att sådana åtgärder vidtas”. Rent förebyggande åtgärder innefattades inte i begreppet.

1.2 Räddningstjänstlagen (1986:1102)

Regleringen om samhällets räddningstjänst var till och med år 1986 splittrad på flera olika författningar. Ett sätt att möta dåtidens krav på ökad effektivitet var att samla bestämmelserna i en gemensam lagstiftning, räddningstjänstlagen (1986:1102) (RäL). Lagen tog sikte på hur samhällets räddningstjänst skulle organiseras och bedrivas. Statlig och kommunal räddningstjänst definierades enligt lagen som den verksamhet som staten eller kommunerna skulle svara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. Åtgärder för att förebygga olyckor eller skador innefattades således inte i begreppet räddningstjänst. Enligt RäL var det kommunernas uppgift att vidta åtgärder för att förebygga bränder

och skador till följd av bränder. I övrigt lades en skyldighet på kommunerna att, utan eget ansvar, främja olycks- och skadeförebyggande verksamhet i respektive kommun.

Målsättningen för samhällets räddningstjänst var, enligt RåL, att räddningsinsatserna skulle kunna påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Det innebar ett krav på att verksamheten skulle planeras och organiseras så att målsättningen uppfylldes. Kommunerna och de statliga myndigheter som svarade för räddningstjänst skulle samarbeta med varandra och med andra som berördes. Alla i samhället tillgängliga resurser skulle kunna utnyttjas för räddningsinsatser.

För varje räddningsinsats skulle det finnas en räddningsledare, som hade ansvaret för att leda insatsen och bestämma dels hur den skulle bedrivas, dels vilka räddningsåtgärder som skulle vidtas. Syftet med att en räddningsledare skulle utses var att räddningsinsatsen skulle bli så effektiv som möjligt och att det inte skulle råda någon tvekan om vem som hade ledningen av insatsen. Genom RåL gavs räddningsledaren särskilda befogenheter som bl.a. innefattar myndighetsutövning.

Genom RåL reglerades hur räddningstjänsten skulle organiseras och bedrivas samt fördelningen av ansvar, uppgifter, befogenheter och resurser mellan stat och kommun. Staten ansvarade för räddningstjänståtgärder som krävde särskilda resurser eller särskilt kunnande. Staten lämnade ersättning till kommunerna för stora och kostnadskrävande räddningsinsatser. Vidare svarade staten för utbildning av kommunernas personal inom räddningstjänstområdet.

Under årens lopp ändrades och kompletterades RåL med tillhörande förordning, räddningstjänstförordningen (1986:1107) (RåF), vid ett flertal tillfällen. Lagen kom efterhand att kritiserats för att vara föråldrad och delvis alltför detaljerad. Detaljregleringen ansågs alltför starkt styra inriktningen på den kommunala räddningstjänsten och innebära en likformighet av verksamheten som inte lämnade utrymme för en anpassning till lokala behov och förutsättningar. I vissa delar ansågs lagstiftningen vara otydlig och svårtolkad. Målsättningen för och syftena med räddningstjänstverksamheten ansågs heller inte vara tillräckligt tydligt angivna. Den s.k. Räddningsverksutredningen föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1998:59) bl.a. att vissa principer borde gälla

för det offentliga åtagandet med avseende på räddningstjänst. Utredningen föreslog även att effektmål skulle formuleras för räddningstjänsten.

I propositionen Förändrad omvärld – omdanat försvar (prop. 1998/99:74) förklarade regeringen att den i stort anslöt sig till de principer för det offentliga åtagandet när det gäller skydd mot olyckor som Räddningsverksutredningen hade fört fram. I propositionen aviserades även en översyn av RåL. I en rapport, Förändrad utbildning av den kommunala räddningstjänstpersonalen, som lämnades till regeringen den 15 september 2000, föreslogs författningsreglering av den kommunala räddningstjänstpersonalen inom den kommunala räddningstjänsten.

Den efterfrågade översynen av räddningstjänstlagstiftningen genomfördes av Räddningstjänstlagutredningen i betänkandet Reformerad räddningstjänstlagstiftning (SOU 2002:10). Bl.a. detta betänkande låg till grund för ny lagstiftning.

5.8 Gällande rätt – skydd mot olyckor

2.1 Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO)

LSO är kapitelindelad enligt följande.

- 1 kap. Inledande bestämmelser
- 2 kap. Enskildas skyldigheter
- 3 kap. Kommunens skyldigheter
- 4 kap. Statens skyldigheter
- 5 kap. Tillsyn
- 6 kap. Särskilda skyldigheter för enskilda, kommuner och statliga myndigheter
- 7 kap. Bestämmelser om ersättning
- 8 kap. Räddningstjänst under höjd bereskap
- 9 kap. Utländskt bistånd
- 10 kap. Bemyndiganden, ansvar och överklagande

I förarbetena (prop. 2002/03:119 s. 34 ff.) till LSO anges ett antal politiska utgångspunkter som varit avgörande för utformningen av lagen. Dessa är bl.a. följande.

Från detaljstyrning till målstyrning

Styrningen av kommunerna övergår, såvitt gäller räddningstjänstområdet, från detaljstyrning till målstyrning, dvs. styrning genom angivande av nationella, övergripande mål. De nationella målen ska sedan kompletteras med lokala verksamhetsmål. Detta innebär olika mål för olika kommuner. Bedömningen var att en minskad detaljreglering och en större erfarenhetsåterföring ger ökad effektivitet i det olycksförebyggande och skadeavhjälpande arbetet. Det anförs även att modellen med nationella mål som statligt styrmedel ställer höga krav på en utvecklad och väl fungerande tillsynsfunktion.

När det gäller kommunernas behov av kompetens inom området varierar detta, bl.a. på grund av kommunernas storlek, befolkningstäthet och aktuell industriell verksamhet. På grund av förändringar i den lokala riskbilden kan behovet av kompetens även variera över tiden. Därför måste LSO vara flexibel och skapa utrymme för en kontinuerlig anpassning till de olika behoven. Den personal som är verksam inom området måste genom utbildning och erfarenhet ha den kompetens som är nödvändig för att allmänheten ska ha en tillfredsställande säkerhet. Det är tillsynens uppgift att säkerställa att så är fallet.

Förebyggande verksamhet

För att få ned antalet dödsfall och skadade personer, minska den materiella förstörelsen samt minimera konsekvenserna av de olyckor som trots allt inträffar måste effekten av det förebyggande arbetet hos enskilda och kommunerna öka. Därför innehåller LSO ett antal bestämmelser om åtgärder i detta avseende. I syfte att förse den kommunala räddningstjänsten med nödvändig kompetens inom området skapades från och med 2003 en ny och bredare utbildning, utbildning i skydd mot olyckor, med större tonvikt vid förebyggande risk- och säkerhetsarbete än vad den

dåvarande brandmannautbildningen om 15 veckor kunde erbjuda. Utbildningen i skydd mot olyckor är en tvåårig eftergymnasial utbildning.

Skadeavhjälpande åtgärder

Trots LSO:s betoning på det förebyggande arbetets betydelse måste, i syfte att minimera konsekvenserna av inträffade olyckor, även kvaliteten på det skadeavhjälpande arbetet vara föremål för kontinuerlig utveckling.

Den enskildes ansvar

Den enskilde har det primära ansvaret för att skydda liv och egendom och att inte orsaka olyckor. Som enskild räknas både fysiska och juridiska personer. Det är i första hand den enskilde som ska vidta och bekosta åtgärder som syftar till att förhindra olyckor och begränsa konsekvenserna av de olyckor som inträffar. Bakgrunden till denna ordning är bedömningen att grunden för förmågan att förebygga och hantera räddningssituationer främst skapas i den normala verksamheten och inte genom de åtgärder som det offentliga utför.

Kommunens ansvar

Kommunen har enligt LSO, precis som enligt RåL, ett tydligt reglerat ansvar för räddningstjänsten. Övergången från detaljstyrning till målstyrning innebär ett krav på att de lokala verksamhetsmålen, för varje mandatperiod, fastställs i form av handlingsprogram, ett för den förebyggande verksamheten och ett för räddningstjänsten. Handlingsprogrammen ska bygga på en riskbedömning. Mot bakgrund av att verksamheten till skydd mot olyckor har stor betydelse för allmänhetens trygghet har regeringen, som en yttersta utväg, möjlighet att besluta om ändring av ett handlingsprogram.

Kommunen åläggs genom LSO en skyldighet att se till att olyckor som lett till räddningsinsats undersöks. Syftet är att få svar

på frågorna varför och hur olyckan skedde och följa upp hur räddningsinsatsen genomförts. Resultatet av en sådan undersökning anges ge en god grund för kommunens handlingsprogram och vara ett bra underlag för den skadeförebyggande verksamheten.

Statens ansvar

De statliga myndigheter som har ett ansvar för räddningstjänst ska, på samma sätt som kommunerna, ha handlingsprogram i vilka de presenterar mål för den aktuella verksamheten.

Redan genom RåL hade staten, genom Statens räddningsverk och länsstyrelserna, ansvar för tillsynen av kommunernas verksamhet. I förarbetena till LSO anføres att denna tillsynsverksamhet kommer att bli än viktigare om antalet olyckor ska bli färre och konsekvenserna minimeras.

Nedan följer en redovisning av de för Skogsbrandutredningen relevanta bestämmelserna i LSO. Det bör noteras att endast de delar av de aktuella bestämmelserna som har betydelse för utredningen redovisas och kommenteras.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållanden tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor.

Som framgår inleds LSO med en målformulering för den verksamhet som ska bedrivas enligt lagen. De nationella målen ska vara riktningsgivande för det allmännas ansvar (prop. 2002/03:119 s. 42 och 101). I samband med lagens tillkomst hade flera remissinstanser synpunkter på målformuleringen; målet är för vagt och opreciserat, det är mer av en policy än ett mätbart och konkret mål, även för den lilla kommunen med små ekonomiska resurser måste det vara möjligt att uppnå målet och det ställer stora krav på tillsynsfunktionen. Som svar på dessa synpunkter anfördes följande. Det nationella målet måste vara tillräckligt tydligt för att kunna utgöra en grund för den statliga styrningen av verksamheten. Det får inte utformas på ett sådant sätt att ambitionsnivån hos

ansvariga organ riskerar att bli för låg. Samtidigt ska det inte vara uttömmande och fullt av detaljer. Det ska i stället vara av riktningsgivande och övergripande karaktär och ska av kommunerna kunna brytas ned, konkretiseras och förtydligas till lokalt anpassade verksamhetsmål. Dessa ska, tillsammans med det nationella målet, utgöra grunden för den nödvändiga uppföljningen och utvärderingen. Det i LSO:s inledande paragraf formulerade målet anses, enligt uttalande i förarbetena (prop. 2002/03:119 s. 43), uppfylla dessa krav.

När det gäller frågan hur ”hur tillfredsställande och likvärdigt skydd” ska förstås och synpunkten att små kommuner kan få svårt att nå detta mål hänvisades (prop. 2002/03:119 s. 43) till att det, trots den detaljreglering som vid den aktuella tidpunkten fanns på räddningstjänstområdet, ändå förekom skillnader mellan de olika kommunerna. Även om LSO innebär en möjlighet för varje kommun att anpassa sin verksamhet till de lokala riskerna måste dock verksamheten i varje del av landet hålla en godtagbar nivå, dvs. ett betryggande skydd ska finnas oavsett var i landet man befinner sig. Det blir sedan en fråga för tillsynsmyndigheterna att se till att kommunerna uppfyller målet.

I specialmotiveringen (prop. 2002/03:119 s. 101) anförs att samtidigt som det allmänna enligt LSO genom olika åtgärder ska se till så att målet i den inledande paragrafen uppnås, är det en viktig utgångspunkt att den enskilde har ett primärt ansvar för att vidta åtgärder till skydd för liv, egendom och miljö. Vidare anförs att ”detta framgår av räddningstjänstbegreppets konstruktion ... samt framgår av de bestämmelser i lagen som ålägger den enskilde att vidta vissa åtgärder.”

2 § Med räddningstjänst avses i lagen 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 miljön.

...

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 omständigheterna i övrigt.

...

I paragrafen definieras begreppet räddningstjänst. Definitionen har avgörande betydelse för när staten och kommunerna är skyldiga att göra räddningsinsatser. Som framgår av lagtexten ovan är en grundläggande förutsättning att en olyckshändelse föreligger. Med

olyckshändelser avses enligt förarbetena (prop. 2002/03:119 s. 68) plötsligt inträffade händelser som har medfört eller kan befaras medföra skada. Dit räknas händelser som beror på företeelser i naturen eller som inträffar utan människors handlande. Som olyckshändelse räknas också händelser som beror på människors handlande eller underlåtenhet att handla, oberoende av om detta skett uppsåtligen eller inte. Det förhållandet att det ska handla om en plötsligt inträffad händelse innebär, enligt förarbetena, att långsamma eller ständigt pågående skeenden inte räknas som olyckshändelser. Sådana skeenden kan dock orsaka något som inträffar plötsligt och som medför skada. Som exempel anges i förarbetena (prop. 2002/03:119 s. 68) att en sättningsskadad byggnad rasar eller att en erosion förorsakar ett jordskred. Sådana händelser ryms inom begreppet olyckshändelse. I specialmotiveringen (prop. 2002/03:119 s. 101) anges som exempel på olyckor bränder, explosioner, skred, ras, översvämningar, oväder och utflöden av skadliga ämnen.

Om en olycka inte redan har inträffat måste det föreligga en överhängande fara för att den inträffar. För att förklara vad som förstås med begreppet överhängande fara hänvisas till förarbetena till RåL och anföras följande. "Att en fara för olyckshändelse är överhängande innebär ... både hög risk för att olyckshändelsen inträffar och stor sannolikhet för att den inträffar nära i tiden." Om räddningsingripanden skulle komma till stånd i alla de fall då det föreligger fara, som alltså inte är överhängande, skulle detta enligt de äldre förarbetena föra alltför långt. Det skulle bl.a. lägga ett alltför stort och svåröverblickbart ansvar på den enskilda kommunen för planering, organisation och information. Denna uppfattning uppges i förarbetena till LSO alltjämt gälla (prop. 2002/03:119 s. 69).

Som framgår av lagtexten ovan finns vissa förutsättningar för att en räddningsinsats ska vara motiverad. Skyldighet att företa en räddningsinsats föreligger endast om det är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt. Var och en av dessa förutsättningar måste föreligga för att staten eller en kommun ska vara skyldig att ingripa. Syftet är alltså inte att befria den enskilde från ansvar och kostnader för ingripanden och i stället före över ansvar och kostnader till det allmänna utan syftet är att

det allmänna ska hålla en organisation som kan gripa in när den enskilde inte själv eller med anlitan av någon annan kan klara av en olycksituation. Ytterst handlar nämnda begränsningar om att räddningstjänsten inte ska förlora i effektivitet på grund av att räddningsorganen överhoppas med framställningar om hjälp i bagatellartade situationer (prop. 2002/03:119 s. 102). Samtidigt påpekas att när det gäller fara för människors liv eller hälsa är ett ingripande alltid motiverat och kostnadsaspekten är då av underordnad betydelse. Avvägningen mellan skadornas betydelse och kostnaderna för ingripandets anges i praktiken få störst betydelse i de fall då endast materiella värden står på spel. Det framhålls också att skyldighet att ingripa ”givetvis inte föreligger om någon annan redan har hunnit vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa skadorna eller om sådana åtgärder ännu inte vidtagits men man kan räkna med att den vars intressen är hotade tillräckligt snabbt kan vidta åtgärderna.” (prop. 2002/03:119 s. 102).

3 § Räddningstjänsten ska planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt.

I denna paragraf anges ytterligare ett nationellt mål, nämligen att räddningstjänsten ska planeras och organiseras på ett sådant sätt att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. I förarbetena (prop. 2002/03:119 s. 44) förtydligas att det finns flera faktorer som är viktiga för en effektiv räddningstjänst. Förutom snabbhet nämns följande exempel på sådana faktorer: utbildning, övning, utrustning, ledning och samverkan. Det påpekas att tidsaspekten har en mycket central betydelse i den typ av verksamhet som räddningstjänsten utgör och att det därför kan ge felaktiga signaler om detta kriterium tas bort ur lagtexten. Enligt specialmotiveringen (prop. 2002/03:119 s. 102) avgör varje kommun själv vilka medel som bör väljas för att nå upp till den nivå för räddningstjänsten som står i överensstämmelse med det aktuella målet.

5 § Länsstyrelserna ska genom rådgivning och information stödja kommunerna i deras verksamhet enligt denna lag.

Denna paragraf hade ingen motsvarighet i RåL. Mot bakgrund av de krav som övergången från detaljreglering till nationella mål som statligt styrmedel ställer på tillsynen diskuterades i förarbetena till LSO (prop. 2002/03:119 s. 72 f.) vilka uppgifter som skulle ingå i tillsynsverksamheten. För tydlighets skull ansågs det lämpligt att inte låta insatser som rådgivning, information och stöd innefattas i lagens definition av begreppet tillsyn utan i stället reglera dem särskilt. Detta har skett genom ovanstående bestämmelse.

6 § Kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för verksamhet enligt denna lag ska samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs.

I specialmotiveringen till denna bestämmelse anförs (prop. 2002/03:119 s. 103) att samordning av den verksamhet som kommunerna och de statliga myndigheterna ansvarar för är en nödvändig förutsättning för att verksamheten ska kunna vara effektiv. Samarbete och samordning ska ske i såväl i planering och förberedelser som operativt. Resurser i kommunal och statlig räddningstjänst ska utnyttjas gemensamt. Samarbete ska även ske med andra som har uppgifter som berör räddningstjänstområdet. I den allmänna motiveringen anförs (prop. 2002/03:119 s. 56) att kommunerna själva, utan inblandning från staten, får bestämma formerna för samarbete. Det sägs vidare att särskilt för mindre kommuner kan det vara en fördel att söka samarbete för att utveckla verksamheten. Det kan t.ex. råda svårighet att anställa personal med särskild kompetens. Ett samarbete kommuner emellan kan då vara en lösning. Samarbete kan ske genom särskilda avtal men också i kommunalförbund eller gemensam nämnd.

7 § Kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst ska se till att allmänheten informeras om vilken förmåga att göra räddningsinsatser som finns. Dessutom ska de lämna upplysning om hur varning och information till allmänheten sker vid allvarliga olyckor.

I specialmotiveringen till denna bestämmelse anförs (prop. 2002/03:119 s. 103) att den informationsskyldighet som kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst åläggs genom paragrafens första mening kan fullgöras på olika sätt, t.ex. genom att handlingsprogrammen för räddningstjänst tillkännages, att upplysningar lämnas på en kommuns eller en statlig myndighets hemsida, genom annonser i

dagspress, genom informationsblad eller genom anslag på kommunernas anslagstavlor.

2 kap. Enskildas skyldigheter

Skyldighet att varna och tillkalla hjälp

1 § Den som upptäcker eller på annat sätt får kännedom om en brand eller om en olycka som innebär fara för någons liv eller allvarlig risk för någons hälsa eller för miljön ska, om det är möjligt, varna dem som är i fara och vid behov tillkalla hjälp. Detsamma gäller den som får kännedom om att det föreligger en överhängande fara för en brand eller en sådan olycka.

Genom orden ”vid behov” i slutet av första meningen tydliggörs att skyldigheten att tillkalla hjälp föreligger bara om situationen inte kan bemästras av dem som är på olycksplatsen. När det gäller skyldigheten att varna personer som är i fara gäller detta i situationer då det är praktiskt möjligt. Som framgår av bestämmelsen föreligger det inte, enligt denna, någon skyldighet för den enskilde att delta i en räddningsinsats.

Skyldigheter för ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader och andra anläggningar

2 § Ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar ska i skäligen omfattning hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand.

Den enskildes ansvar med avseende på skydd mot olyckor betonas på flera ställen i LSO. I förevarande sammanhang anförts särskilt att syftet med tidigare räddningslagstiftning, RåL, inte varit att befria den enskilde från ansvar och kostnader för ingripanden vid olyckshändelser och föra över ansvar och kostnader på det allmänna (prop. 2002/03:119 s. 50). Av förarbetena till RåL framgår tydligt att syftet är att det allmänna ska hålla en organisation som kan gripa in när den enskilde inte själv eller med anlitan av någon annan klarar av att bemästra en olyckssituation. Det allmänna ska ingripa när det framstår som rimligt att detta ska ansvara för de åtgärder som behövs för att avvärja eller begränsa en skada. Det

framhålls särskilt att LSO inte innebär någon ändring av denna ordning. Tvärtom betonas den enskildes ansvar i LSO. Den enskilde har således ett primärt ansvar för att skydda sitt liv och sin egendom och att inte orsaka olyckor. I första hand ankommer det på den enskilde att själv vidta och bekosta åtgärder i syfte att förhindra olyckor och begränsa skador till följd av olyckor. Först när förutsättningarna i 1 kap. 2 § LSO föreligger är det samhällets skyldighet att ingripa. Räddningstjänstbegreppets konstruktion bygger på denna princip.

Ett par remissinstanser hade efterlyst en precisering av omfattningen av den enskildes allmänna ansvar. Detta avvisades dock, med motiveringen att det skulle föra alltför långt och medföra betydande svårigheter av rättslig art (prop. 2002/03:119 s. 51).

Bestämmelsen gäller alla typer av byggnader och anläggningar. Som exempel på vad som ryms inom begreppet anläggning nämns i förarbetena (prop. 2002/03:119 s. 54) anläggningar där farliga ämnen produceras eller hanteras, depåer, terminaler och lager för sådana ämnen, hamnar med t.ex. oljehantering, rangerbangårdar för uppställning av vagnar med farliga ämnen, rörledningssystem för farliga ämnen, dammanläggningar och gruvor. Det sägs vidare att det inte är möjligt att i lagtexten exakt definiera vilka olika anläggningar som omfattas. Dessutom blir nya typer av anläggningar aktuella på grund av ny teknik, nya farliga ämnen m.m. En bedömning får därför göras från fall till fall.

3 § Ägare av byggnader eller andra anläggningar, där det med hänsyn till risken för brand eller konsekvenserna av brand bör ställas särskilda krav på en kontroll av brandskyddet, ska i skriftlig form lämna en redogörelse för brandskyddet. En nyttjanderättshavare ska ge ägaren de uppgifter som behövs för att denne ska kunna fullgöra sin skyldighet.

Är det fråga om sådana anläggningar som avses i 4 § ska i stället den som utövar verksamheten på anläggningen se till att en redogörelse enligt första stycket upprättas. Ägaren av anläggningen ska ge den som utövar verksamheten de uppgifter som behövs för att denne ska kunna fullgöra sin skyldighet.

Redogörelsen ska lämnas in till kommunen.

Det tidigare brandsyeneinstitutet enligt RåL har i LSO ersatts av en ordning som i vissa fall innebär en skyldighet att lämna en skriftlig redogörelse för brandskydd. De objekt som omfattas av kravet på sådan skriftlig redogörelse är byggnad eller andra anläggningar, där det med hänsyn till risken för brand eller konsekvenserna av brand

bör ställas särskilda krav på en kontroll av brandskyddet. Bestämmelsen syftar i första hand till att tillgodose allmänhetens behov av säkerhet mot brand. I dokumentationen ska de brandskyddslösningar som valt redovisas (prop. 2002/03:119 s. 104).

Skyldigheter vid farlig verksamhet

4 § Vid en anläggning där verksamheten innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljön, är anläggningens ägare eller den som utövar verksamheten på anläggningen skyldig att i skäligen omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana skador.

Den som utövar verksamheten är skyldig att analysera riskerna för sådana olyckor som anges i första stycket.

Som framgår av lagtexten är det verksamheten, inte anläggningen, som ska vara farlig till sin natur för att den enskilde är skyldig att vidta ytterligare åtgärder utöver de som framgår av 2 § ovan. Med ”den som utövar verksamheten” avses varje fysisk eller juridisk person som driver eller innehar en verksamhet som innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljön. När det gäller ansvarsfördelningen mellan ägare och utövare (som inte är ägare) av en verksamhet av det aktuella slaget har denna motiverats med att det vanligen är den som utövar verksamheten och alltså inte ägaren av anläggningen som har kännedom om vilka åtgärder som behöver vidtas för att bl.a. förebygga brand och som har praktisk möjlighet att analysera riskerna för olyckor (prop. 2002/03:119 s. 53).

Den riskanalys som avses i andra stycket bör enligt förarbetena (prop. 2002/03:119 s. 52) innehålla en beskrivning av möjliga scenarier för sådana olyckor som skulle kunna medföra allvarliga skador på människor eller i miljön. Den ska i första hand utgöra ett underlag för bedömningen av vilken beredskap för effektiva räddningsinsatser som behöver upprätthållas vid anläggningen för att komplettera den kommunala insatsberedskapen. Riskanalysen utgör vidare ett underlag för kommunens tillsyn över anläggningen. I specialmotiveringen (prop. 2002/03:119 s. 105 f.) anförs att riskanalysen ska hållas aktuell och på begäran kunna redovisas till kommunen. Sannolikheten för att olyckor som kan medföra

allvarliga skador på människor eller miljön skulle kunna inträffa eller omständigheter under vilka det kan ske bör anges. En sammanställning bör göras av sådana händelser som skulle kunna bidra till uppkomsten av scenarierna. Även händelser som kan inträffa utanför verksamheten bör beaktas. Vidare bör riskanalysen innehålla en bedömning av hur omfattande och svåra konsekvenserna skulle kunna bli för människor eller miljön av de olyckor som beskrivits. När det gäller vilken beredskap för effektiva räddningsinsatser som avses anføres att det vanligtvis handlar om personal med särskild kompetens och kännedom om verksamheten samt om specialutrustning av olika slag, beroende på verksamhetens art.

3 kap. Kommunens skyldigheter

Förebyggande verksamhet

1 § För att skydda människors liv och hälsa samt egendom och miljön ska kommunen se till att åtgärder vidtas 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.

Kommunerna ska ta till vara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för förebyggande verksamhet.

Denna paragraf, som reglerar vissa för kommunen grundläggande verksamhetsmål ska läsas mot bakgrund av det nationella mål som satts upp i 1 kap. 1 § (prop. 2002/2003:119 s. 106). Det sägs vidare att kommunen tar sitt ansvar bl.a. inom ramen för den tillsyn som bedrivs över att den enskilde fullgör sina skyldigheter enligt 2 kap. 2-4 §§. Kommunen ska verka för en säker omgivning i kommunen och för att riskerna för olyckor och skador minskar eller undviks genom förebyggande åtgärder. Avsikten är dock inte, såsom sägs i första stycket, att kommunen ska ta över ett ansvar som någon annan myndighet eller någon enskild har. Däremot är tanken att kommunen i större utsträckning än enligt RåL ska ta initiativ till en samordning av olycksförebyggande och skadebegränsande verksamheter inom kommunen. Det kan gälla samverkan med aktörer med ansvar inom t.ex. trafiksäkerhetsområdet, plan-och byggsektorn, miljöförvaltningen, folkhälsoverksamheten och civilt försvar, där verksamheten bl.a. styrs av speciallagstiftning. Syftet är

att uppnå en samsyn mellan de olika inblandade aktörerna beträffande vilka åtgärder för säkerheten i kommunen som ska vidtas och att undvika sektorskollisioner (prop. 2002/03:119 s. 46). Denna samsyn ska sedan kunna ligga till grund för kommunens planering för förebyggande verksamhet.

Enligt andra stycket har kommunerna en skyldighet att utnyttja varandras resurser för förebyggande verksamhet. Formerna för ett sådant samarbete bestäms av kommunerna själva, utan inblandning från staten (prop. 2002/03:119 s. 56 och 107). Särskilt för mindre kommuner kan det vara en fördel att söka samarbete för att utveckla verksamheten. Det kan t.ex. råda svårighet att anställa personal med särskild kompetens. Ett samarbete kommuner emellan kan då vara en lösning. Samarbete kan ske genom särskilda avtal men också i kommunalförbund eller gemensam nämnd, se 12 § nedan.

2 § En kommun ska genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

För att den enskilde själv ska kunna bidra till sin egen säkerhet och kunna fullgöra sina skyldigheter enligt LSO är det viktigt att kommunen ger det stöd som kan behövas. Sådant stöd kan t.ex. ges i form av rådgivning, mer allmänt riktad information eller utbildningsverksamhet (prop. 2002/03:119 s. 107).

3 § En kommun ska ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet. I programmet ska anges målet för kommunens 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.

Handlingsprogrammet ska antas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod. Innan programmet antas ska samråd ha skett med de myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse i saken. Kommunfullmäktige kan uppdra åt kommunal nämnd att under perioden anta närmare riktlinjer. I ett kommunalförbund ska handlingsprogrammet antas av den beslutande församlingen.

Regeringen får, om det finns synnerliga skäl, på framställning av den myndighet som regeringen bestämmer besluta om ändring av ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet.

Vad en räddningstjänstplan enligt RåL skulle innehålla för minimiuppgifter var i detalj reglerat. Det handlade bl.a. om uppgifter om insatstider till kommunens olika delar, den kompetens som krävdes för att vara befäl i räddningskåren och det minsta antal övningar som skulle hållas med personalen i

räddningskåren. Det handlingsprogram som kommunerna är skyldiga att ha enligt denna paragraf skiljer sig väsentligen från räddningstjänstplanen, varför en annan beteckning valts (prop. 2002/03:119 s. 47 f.). Kommunerna är även skyldiga att ha ett handlingsprogram för räddningstjänsten (3 kap. 8 § LSO, se nedan). De kan då välja att ha olika program eller använda sig av ett gemensamt dokument. Oavsett hur kommunerna väljer att ordna detta ska det i handlingsprogrammet för den förebyggande verksamheten anges vilka mål som kommunen, mot bakgrund av de lokala förhållandena, ställer upp för att uppfylla de i 1 kap. 1 § angivna nationella målen. Vidare ska det anges hur den förebyggande verksamheten är ordnad och hur den planeras; bl.a. bör framgå hur samverkan ska ske med andra kommuner och övriga som berörs av verksamheten. Vidare bör den organisation och de resurser som kommunen har eller planerar för verksamheten beskrivas (prop. 2002/03:119 s. 107).

För att en kommun i handlingsprogrammet ska kunna redovisa de risker för olyckor som finns i kommunen krävs att denna skapar sig en bild av de risker för finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. Detta kan göras genom en riskinventering som kan avse bl.a. naturförhållanden, bebyggelsekaraktär, transportväsen och industriell verksamhet. Denna inventering förväntas följas av en riskanalys med åtföljande riskbedömning. Riskbilden ska kunna utgöra grunden för den förebyggande verksamhetens inriktning och genomförande. Handlingsprogrammet bör utformas i samråd med vissa särskilt berörda myndigheter, bl.a. ska länsstyrelserna enligt förarbetena ges möjlighet att yttra sig. Andra myndigheter med vilka samråd kan aktualiseras är myndigheter som ansvarar för t.ex. trafiksäkerhetsfrågor och arbetsmiljöfrågor.

Som framgår av paragrafens andra stycke ska handlingsprogrammet antas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod. I förarbetena (prop. 2002/03:119 s. 107) anges att förändringar av programmet under en löpande mandatperiod bör göras om så krävs.

Regeringen har med stöd av 10 kap. 1 § första stycket LSO utfärdat ytterligare föreskrifter om bl.a. sådana handlingsprogram som avses i här aktuell bestämmelse. Dessa ska, enligt 3 kap. 3 § FSO innehålla uppgifter om samverkan med andra kommuner och

med statliga myndigheter och enskilda. Vidare ska, enligt 3 kap. 4 § FSO, en kommuns handlingsprogram tillställas länsstyrelsen, samt de kommuner och andra med vilka samverkan inom förebyggande arbete kan bli aktuell.

Räddningstjänst

7 § En kommun ska ansvara för räddningstjänst inom kommunen, om inte annat följer av 4 kap. 1-6 §§.

Kommunerna ska ta till vara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för räddningstjänst.

Kommunen ansvarar för räddningstjänsten inom sitt område. Kommunen ska alltså ingripa när förutsättningarna i 1 kap. 2 § LSO är uppfyllda. Detta ansvar föreligger dock inte när det inträffade är av sådan karaktär att det föranleder insatser av statlig räddningstjänst (bl.a. fjällräddning, flygräddning och sjöräddning). Den omständigheten att staten i dessa fall har det primära ansvaret behöver dock inte innebära att kommunen kan förhålla sig passiv. Som framgår av 1 kap. 6 § ovan ska kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst se till att verksamheterna samordnas. Vidare är kommunerna enligt bestämmelserna i 6 kap. 7 § nedan skyldiga att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren. Enligt andra stycket ska kommunerna samverka med varandra i fråga om räddningstjänst. Formerna för ett samarbete bestäms av kommunerna själva, se 12 § nedan. Att kommunerna även ska samarbeta när det handlar om den förebyggande verksamheten framgår av 1 § ovan.

8 § En kommun ska ha ett handlingsprogram för räddningstjänst. I programmet ska anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet ska också anges vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att göra sådana insatser. Som en del av förmågan ska anges vilka resurser kommunen har och avser att skaffa sig. Förmågan ska redovisas såväl med avseende på förhållandena i fred som under höjd beredskap.

Handlingsprogrammet ska antas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod. Innan programmet antas ska samråd ha skett med de myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse i saken. Kommunfullmäktige kan uppdra åt kommunal nämnd att under perioden anta närmare riktlinjer. I ett kommunalförbund ska handlingsprogrammet antas av den beslutande församlingen.

Regeringen får, om det finns synnerliga skäl, på framställning av den myndighet som regeringen bestämmer besluta om ändring av ett handlingsprogram för räddningstjänst.

Enligt paragrafen är kommunerna skyldiga att upprätta handlingsprogram för räddningstjänst. Som framgår av kommentaren till 3 § ovan finns det inget som hindrar att programmet upprättas gemensamt med det handlingsprogram som kommunerna ska ha för den förebyggande verksamheten. Se i övrigt kommentaren till 3 § ovan.

Regeringen har med stöd av 10 kap. 1 § första stycket LSO utfärdat ytterligare föreskrifter om bl.a. sådana handlingsprogram som avses i ovanstående bestämmelser. Dessa ska, enligt 3 kap. 3 § FSO innehålla uppgifter om samverkan med andra kommuner och med statliga myndigheter och enskilda. Vidare ska, enligt 3 kap. 4 § FSO, en kommuns handlingsprogram tillställas länsstyrelsen, MSB samt de kommuner och andra med vilka samverkan inom räddningstjänst kan bli aktuell.

Efterföljande åtgärder

9 § En räddningsinsats är avslutad när den som leder insatsen (räddningsledaren) fattar beslut om detta. Beslutet ska redovisas i skriftlig form. När en räddningsinsats är avslutad ska räddningsledaren, om det är möjligt, underrätta ägaren eller nyttjanderättshavaren till den egendom som räddningsinsatsen har avsett om behovet av bevakning, restvärdeskydd, sanering och återställning.

Behövs bevakning med hänsyn till risken för nya olyckor men kommer bevakningen inte till stånd, får räddningsledaren utföra bevakningen på ägarens eller nyttjanderättshavarens bekostnad.

Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs.

När kriterierna för räddningstjänst enligt 1 kap. 2 § LSO inte längre föreligger ska insatsen avslutas Enligt förarbetena (prop. 2002/03:119 s. 70 f. och s. 110 f.) kan en räddningsinsats avslutas när riskerna för ytterligare skador inte kan motverkas genom fortsatta räddningsåtgärder eller när risken för ytterligare skador är så obetydlig att det inte är motiverat att fortsätta räddningsarbetet. En räddningsinsats kan också avslutas när den enskilde själv eller någon han anlitar har möjlighet att vidta de åtgärder som fortsättningsvis behövs för att motverka skada. Skälet till att ett beslut att avsluta en räddningsinsats ska dokumenteras i skriftlig form är att gränsdragningen mellan kommunens ansvar för räddningstjänst och den enskildes eller andra samhällsorgans ansvar för att vidta de åtgärder som kan vara nödvändiga efter en räddningsinsats ska bli klar och tydlig. Beslutet har också betydelse

för att klargöra att de fortsatta åtgärder som eventuellt vidtas av räddningstjänstpersonalen inte längre faller under begreppet räddningstjänst, t.ex. då en kommun finner det lämpligt att använda räddningstjänstresurser för åtgärder som egentligen kan utföras av andra kommunala organ. När en räddningsinsats är avslutad ankommer det på ägaren eller nyttjanderättshavaren av den egendom som insatsen avsett att vidta och bekosta vidare åtgärder såsom t.ex. bevakning och sanering.

10 § När en räddningsinsats är avslutad ska kommunen se till att olyckan undersöks för att i skäligen omfattning klarlägga orsakerna till olyckan, olycksförloppet och hur insatsen har genomförts.

Den som utför en undersökning enligt första stycket har rätt att få tillträde till olycksplatsen. Polismyndigheten skall lämna den hjälp som behövs.

Den skyldighet som föreligger för en kommun att efter en avslutad räddningsinsats göra en undersökning av orsakerna till olyckan, olycksförloppet och genomförandet av insatsen syftar till att ge kommunerna och de statliga tillsynsmyndigheterna underlag för att bedöma hur effektiv en viss räddningsinsats har varit (prop. 2002/03:119 s. 71 och s. 111). Den uppföljning och utvärdering som olycksundersökningar innebär kan också ha betydelse för viktiga bedömningar i andra avseende, t.ex. om ekonomiska resurser har satsats och använts på rätt sätt och vilka förebyggande åtgärder som behöver vidtas. Undersökningarna utgör även en del av den interna kvalitetssäkringen hos kommunerna och har därmed betydelse även för metodutveckling och planering för framtida räddningsinsatser. De får också betydelse för utformningen av de mål som ska anges i de kommunala handlingsprogrammen och den riskinventering som ska göras. Vidare kommer de att utgöra en del av det underlag som de statliga tillsynsmyndigheterna kommer att utgå från för att bedöma om kommunerna lever upp till de mål som anges i lag och i handlingsprogram.

I förarbetena diskuteras den omständigheten att skyldigheten att utföra aktuella olycksundersökningar kan upplevas som betungande för vissa kommuner och att alla kommuner kanske inte har de resurser som krävs. Det påpekas dock att en undersökning, normalt sett, inte behöver vara särskilt komplicerad. En insats ska dokumenteras och analyseras utifrån hur komplex den har varit och de resurser som avsätts för att genomföra undersökningen ska

vidare vara rimliga. I de enklaste fallen kan en anteckning i en rapport om insatsen vara tillräcklig. Dessutom ska undersökningen anpassas till andra aktörers undersökningar.

Organisation

12 § En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att de uppgifter kommunen har enligt denna lag helt eller delvis ska utföras av den andra kommunen. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun.

...

Av kommunallagen följer att kommuner kan ha en gemensam organisation för uppgifter enligt denna lag.

Denna paragraf ska bl.a. läsas mot bakgrund av 1 kap. 6 § samt 1 och 7 §§ ovan, enligt vilka bestämmelser kommunerna ska samverka med varandra då det gäller förebyggande åtgärder och räddningstjänst. I paragrafens första stycke regleras att en kommun, helt eller delvis, kan överlåta skötseln av sina uppgifter enligt LSO till en annan kommun. Kommunens ansvar för verksamheten kan inte överlåtas, utan endast själva utförandet. Bestämmelsen utgör även ett undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen, som annars begränsar en kommuns möjligheter att engagera sig utanför den egna kommunens gränser (prop. 2002/03:119 s. 112).

En kommun har rätt att komma överens med en eller flera andra kommuner om att ha en gemensam organisation för uppgifterna enligt LSO. De aktuella formerna för gemensam räddningstjänst är antingen genom en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund. Båda företeelserna regleras i kommunallagen.

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

I äldre författningar var kraven på kompetens hos den kommunala räddningstjänstpersonalen i hög grad detaljreglerade. Reglerna fanns framför allt i RåF. Det ställdes bl.a. särskilda kompetenskrav på den som var räddningschef och på personalen i räddningsstyrkan. Det fanns även regler om utbildning av hel- och deltidsanställd personal i en räddningsstyrka. Vid tillkomsten av LSO föreslogs att regleringen av kompetens skulle begränsas för

att skapa utrymme för en kontinuerlig anpassning till olika kommuners skilda behov med avseende på t.ex. storlek, befolkningstäthet, aktuell industriell verksamhet och varierande riskbild (prop. 2002/03:119 s. 80 f.). Dessutom skiljer sig kommunernas möjligheter att rekrytera personal för verksamhet enligt lagen. Därför gjordes bedömningen att kraven på personalen måste tillåtas att variera. Det påpekades också att LSO syftar till att låta kommunerna ta ett större ansvar för räddningstjänstverksamheten inom sitt område och att detta även bör återspeglas i regleringen avseende kompetens. Mot bakgrund av dessa förhållanden borde det nya regelsystemet vara mer flexibelt än motsvarande system i RÄL och begränsas till generella krav på den kommunala personalens kompetens.

Paragrafen ska alltså läsas mot bakgrund av bl.a. 1 kap. 1 § LSO, där det övergripande målet med lagen anges. Kommunen ska se till så att det i dess organisation finns personal som har sådan utbildning och erfarenhet att allmänheten tillförsäkras en tillfredsställande säkerhetsnivå med hänsyn till den lokala riskbild. Bedömningen av om så är fallet ska göras med hänsyn till kommunens samlade kompetens och hur denna utnyttjas, bl.a. i relation till de risker för olyckor som finns i kommunen.

Enligt förarbetena (prop. 2002/03:119 s. 113) gäller som huvudregel att de specifika behörighetskrav som bör ställas på personer som för kommunens räkning ska utföra uppgifter enligt LSO inte ska lagregleras. I stället är det en uppgift för länsstyrelserna och ytterst för (numera) MSB att, i samband med tillsynen över kommunerna, följa upp att kommunerna för sin verksamhet har den kompetens som behövs. I vissa fall är det dock nödvändigt att ställa särskilda behörighetskrav, nämligen när det gäller personal som ansvarar för myndighetsutövning enligt LSO. Det gäller tillsynspersonalen, räddningschefen och de andra personer som ska kunna leda räddningsinsatser (jfr 16 § nedan). I enlighet med bemyndigandet i 10 kap. 1 § LSO kan regeringen överlåta åt (numera) MSB att meddela nödvändiga föreskrifter om kraven på behörighet för sådana uppgifter.

15 § Den personal som ingår i en kommuns organisation för räddningstjänst ska vara anställd i egen eller annan kommun eller i ett kommunalförbund. Kommunen får överlåta åt någon annan att göra räddningsinsatser som kräver särskild kompetens.

I organisationen för räddningstjänst kan också ett räddningsvärn ingå. Ett räddningsvärn består av personal som uttagits med tjänsteplikt.

Om det vid en anläggning i kommunen har organiserats en särskild enhet för insatser vid anläggningen, får kommunen träffa avtal med ägaren eller nyttjanderättshavaren till anläggningen om att enheten ska ingå i kommunens organisation för räddningstjänst. En sådan enhets räddningsinsatser är att anse som kommunal räddningstjänst enligt denna lag också när insatserna görs inom den egna anläggningen.

Som exempel på sådana räddningsinsatser som kräver särskild kompetens nämns i förarbetena (prop. 2002/03:119 s. 113 f.) bekämpning av olja eller andra skadliga ämnen. Det sägs i sammanhanget att det inte är tillåtet för en kommun att överlåta hela ansvaret för räddningstjänsten på ett enskilt organ och att kommunen har ansvaret för ett räddningsingripande även om det utförs av någon annan på grund av avtal enligt andra meningens i paragrafens första stycke.

Uttagning med tjänsteplikt sker med stöd av 6 kap. 1 § LSO, se nedan.

Den kommunala räddningstjänsten ska, enligt 3 kap. 7 § LSO, som huvudregel skötas av den kommunala räddningstjänstorganisationen. Som framgår av 2 kap. 4 § LSO kan det dock vid vissa anläggningar bedrivas verksamhet som kräver särskilda räddningsresurser i form av personal och utrustning, t.ex. vid vissa industrier och större trafikflygplatser. Som framgår av paragrafens tredje stycke kan en kommun träffa avtal med ägaren eller nyttjanderättshavaren till en sådan anläggning om att den särskilda enheten ska ingå i den kommunala organisationen för räddningstjänst. Detta gäller dock bara ägare eller nyttjanderättshavare till sådana anläggningar där räddningsresurserna främst har skapats för att möta olyckshändelser i anläggningen. Förutom i fall som avses i första stycket är det alltså inte möjligt att lämna över räddningstjänsten till entreprenörer (prop. 2002/03:119 s. 114).

Den omständigheten att en enhet med stöd av tredje stycket ingår i kommunens organisation för räddningstjänst innebär att räddningsinsatser utanför den egna anläggningen är kommunal räddningstjänst. Vid olyckshändelser inom en anläggning vid vilken det finns en räddningsenhet är kommunen i princip bara skyldig att ingripa om enheten inte kan bemästra situationen. Ingår enheten på grund av avtal i kommunens organisation för räddningstjänst kan det uppstå tvekan om vem som har ansvar för insatsen, den som

ansvarar för anläggningen eller kommunen. För att det inte ska föreligga någon oklarhet i detta avseende sägs i tredje styckets sista mening att enhetens insatser ska anses som kommunal räddningstjänst även när insatserna görs inom den egna anläggningen.

Ledning

16 § I en kommun ska det finnas en räddningschef. Räddningschefen ansvarar för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad.

Räddningschefen är räddningsledare men får utse någon annan som uppfyller de behörighetskrav som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att vara räddningsledare.

Berör en räddningsinsats mer än en kommuns område, ska länsstyrelsen eller länsstyrelserna bestämma vem som ska leda insatsen, om inte räddningsledarna från de berörda kommunerna själva har bestämt det.

Om ledning av omfattande räddningsinsatser finns bestämmelser i 4 kap. 10 §.

Enligt förarbetena till denna paragraf (prop. 2002/03:119 s. 78 ff.) är det, för att en räddningsinsats ska bli effektiv, nödvändigt med en enkel och fast ledningsorganisation. När en olycka inträffar eller när en överhängande fara för olycka föreligger får det inte råda någon tvekan om vem som skall leda räddningsinsatsen. Därför ska varje räddningsinsats, oavsett om den är kommunal eller statlig, ledas av en räddningsledare. Räddningsledaren har långtgående befogenheter för att han eller hon på det mest effektiva sättet ska kunna genomföra en räddningsinsats. Räddningsledaren kan t.ex., om förutsättningar föreligger, anmoda en person att fullgöra tjänsteplikt, dvs. medverka i en räddningsinsats, eller besluta om ingrepp i annans rätt. När det gäller beslut om ingrepp i annans rätt diskuteras i detta sammanhang invändningen att det vid en omfattande räddningsinsats inte är rimligt att räddningsledaren personligen ska fatta alla sådana beslut om ingrepp i annans rätt och att det därför kan finnas behov av att tilldela olika roller i systemet olika befogenheter. Som svar på invändningen hänvisas i förarbetena till betydelsen av en enkel och fast ledningsorganisation i denna typ av verksamhet. Det sägs vidare att beslutordningen på en olycksplats ska vara klar redan från början och att det inte får råda någon som helst osäkerhet om vem som ska fatta beslutet. Om de mycket ingripande befogenheter som räddningsledaren har skulle fördelas på fler personer i

organisationen anses detta kunna leda till osäkerhet om vem som egentligen har ansvar för vad. Ett sådant system bedöms därför inte vara lämpligt.

Vid kommunal räddningstjänst är räddningschefen räddningsledare. Det är räddningschefens ansvar att se till att verksamheten är ändamålsenligt ordnad. Räddningschefen kan visserligen utse en annan person att vara räddningsledare men behåller ändå det övergripande ansvaret för verksamheten. När räddningschefen utser någon annan att vara räddningsledare tjänstgör denne normalt inom den egna räddningstjänstorganisationen. Inget hindrar dock att den som utses tjänstgör inom en annan kommuns räddningstjänstorganisation. Detta kan vara lämpligt om det där finns någon med en särskild kompetens som saknas i den egna kommunen (prop. 2002/03:119 s. 114 f.). Räddningsledare kan utses såväl i förväg som i en akut situation. Den utsedde räddningsledaren måste rätta sig efter de instruktioner och anvisningar som räddningschefen ger. Räddningschefen kan t.ex. i samband med att räddningsledaren får sitt uppdrag, begränsa dennes befogenheter. Om räddningsledaren inte rättar sig efter givna instruktioner kan uppdraget återkallas. Pågår flera räddningsinsatser samtidigt har räddningschefen det övergripande ansvaret för alla insatserna och måste då bl.a. besluta om en ändamålsenlig fördelning av resurserna.

När en räddningsinsats berör mer än en kommuns område inom samma län och det därmed finns flera räddningsledare kan tvekan uppstå vem som skall vara räddningsledare för insatsen. Enligt paragrafens tredje stycke ska länsstyrelsen bestämma vem av räddningsledarna som skall leda insatsen såvida inte räddningsledarna själva har bestämt det. Det förutsätts dock att räddningsledarna själva kommer överens om detta. Kan de inte kan det ska berörd länsstyrelse avgöra frågan (prop. 2002/03:119 s. 115). Om en räddningsinsats berör mer än ett län är det berörda länsstyrelser som tillsammans ska bestämma vem som ska leda insatsen.

När det gäller ledning av omfattande räddningsinsatser hänvisas i paragrafens fjärde stycke till 4 kap. 10 § LSO.

4 kap. Statens skyldigheter

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.

...

Enligt RåL förelåg det en skyldighet för en länsstyrelse att i situationer då det krävdes omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berördes av insatserna. Om räddningsinsatserna även innefattade statlig räddningstjänst skulle länsstyrelsen även se till att räddningsinsatserna samordnas. I LSO har den aktuella skyldigheten (ska) ersatts av en möjlighet (får). Skälet till förändringen är att länsstyrelsernas uppgift i första hand anses vara att bidra med olika åtgärder och även utföra olika uppgifter samtidigt som räddningstjänsten i kommunen i dess helhet leds av räddningschefen och den enskilda räddningsinsatsen leds av en kommunal räddningsledare (prop. 2002/03:119 s. 79 f.). Länsstyrelsen kan således bistå berörda kommuner med t.ex. ledningsstöd och informationsinsatser, utan att ett formellt övertagande behöver ske. Att en länsstyrelse tar över ansvaret för räddningstjänsten påverkar inte kravet på att den direkta ledningen av pågående insatser ska utövas av någon som har nödvändig kompetens för att vara räddningsledare i kommunal räddningstjänst. I en situation då länsstyrelsen tagit över ansvaret för räddningstjänsten är det länsstyrelsens ansvar att utse räddningsledare. Utöver detta kan länsstyrelsen i sin övergripande ledningsroll dessutom ansvara för prioritering och fördelning av förstärkningsresurser, stöd till räddningsledaren med ytterligare ledningsresurser i form av personal och materiel samt för att information till allmänheten och andra myndigheter ges. Om ett formellt övertagande sker ska länsstyrelsen ansvara för all räddningstjänst i den eller de berörda kommunerna, inte bara den eller de insatser som föranlett att ansvaret har övertagits (prop. 2002/03:119 s. 115).

I detta sammanhang kan det vara av visst intresse att redovisa den i Räddningstjänstlagutredningens betänkande (SOU 2002:10 s. 137 ff.) förda diskussionen om innebörden av en länsstyrelses uppgifter i samband med omfattande räddningsinsatser.

Den åsikten har framförts att de nuvarande reglerna i RåL och RåF om ett övertagande från länsstyrelsens eller en annan myndighets sida av den kommunala räddningstjänsten bl.a. innebär att även den operativa ledningen (Skogsbrandutredningens kursivering) av räddningsinsatser tas över. Mot en sådan ordning kan invändas att det varken inom länsstyrelsen eller andra myndigheter finns den kompetens tillgänglig som krävs för att ta över denna ledning. Sådan finns inom ramen för den kommunala räddningstjänstverksamheten och den bör därför också utnyttjas.

Utredningen vill i detta sammanhang påpeka att bestämmelserna ... om kompetenskraven för en räddningsledare vid kommunal räddningstjänst även gäller i de fall då en länsstyrelse eller en annan myndighet tar över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten. Utredningen vill även hänvisa till propositionen om samhällets åtgärder mot allvarliga olyckor (se prop. 1991/92:41) i vilken bl.a. togs upp frågan om kompetens och erfarenheter för räddningsledare vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning. I propositionen ... angavs att det var angeläget att räddningsledaren även vid räddningstjänst i samband med kärntekniska olyckor har den utbildning i och erfarenhet av ledning som fordras för att kunna bedöma behovet av åtgärder och beslut om verksamhetens inriktning samt att praktiska erfarenheter är av stor vikt för att räddningstjänsten ska kunna genomföras effektivt och att det av dessa skäl kunde vara lämpligt att utse en erfaren räddningschef även för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen. Uttalandet i propositionen tillsammans med bestämmelserna i ... RåF ger enligt Utredningens mening vid handen att det inte torde ha varit avsikten att länsstyrelsens egen personal skall svara för den operativa ledningen vid ett övertagande av ansvaret för kommunal räddningstjänst.

Det har framhållits att länsstyrelsen besitter kompetens för strategiska uppgifter (Skogsbrandutredningens kursivering) i ledningen vid stora olyckor. Sålunda har länsstyrelsen möjligheter att medverka och att underlätta när räddningstjänstresurser skall omdisponeras till den insats som föranleder behov av förstärkning. Det är en naturlig roll för länsstyrelsen och kan underlätta den kommunala räddningsledarens operativa ledning. Länsstyrelsen har också enligt ... sin instruktion att med ett samlat regionalt perspektiv i länet samordna olika samhällsintressen inom länsstyrelsens ansvarsområde, vilket bl.a. innefattar räddningstjänst. Länsstyrelsens uppgift bör därför, enligt vad som har framhållits, vara att tillföra den kommunala räddningsledaren ytterligare resurser i form av personal och materiel och att ansvara för prioriteringar och fördelning av tillkommande förstärkningsresurser.

Räddningsverksutredningen har i sitt slutbetänkande (1998:59) framhållit att nuvarande former för regeringen, den myndighet regeringen utser eller länsstyrelsen tar över ansvaret för en kommunal räddningsinsats måste förändras. Den nuvarande regleringen ... innebär enligt Räddningsverksutredningen att staten i sin helhet tar

över ansvaret, men medför inte att några nya resurser tillförs utöver möjligen de ledningsresurser som staten förfogar över. Räddningsverksutredningen har ansett att det finns behov av att införa ett nytt synsätt på denna fråga som innebär att staten kan gå in med olika åtgärder och svara för vissa uppgifter samtidigt som insatsen fortfarande leds av räddningsledaren och kommunen har kvar ansvaret för räddningstjänsten. Exempel på sådana uppgifter kan enligt Räddningsverksutredningen vara att ansvara för prioriteringar och fördelning av tillkommande förstärkningsresurser, att tillföra en räddningsledare ytterligare ledningsresurser i form av personal och materiel samt att ansvara för information till och från berörda räddningsledare och till allmänheten och berörda statliga myndigheter... Utredningen har erfarit att detta nya synsätt redan tillämpas. Så har länsstyrelsen i samverkan med berörda kommuner, t.ex. vid stora översvämningar, fungerat som stöd till räddningsledare med bl.a. analys- och fördelningsuppgifter utan att ansvaret för räddningstjänsten har tagits över.

Utredningen delar den uppfattning om länsstyrelsens roll i samband med stora olyckor och omfattande räddningsinsatser som nu har redovisats. Enligt Utredningens mening bör länsstyrelsens uppgift i första hand vara att bidra med olika åtgärder och även utföra vissa uppgifter samtidigt som räddningstjänstverksamheten i kommunen i dess helhet leds av räddningschefen och den enskilda räddningsinsatsen leds av en kommunal räddningsledare. Länsstyrelsens uppgift bör således inte primärt vara att ta över ansvaret för kommunens räddningstjänstverksamhet. En möjlighet till detta bör emellertid enligt Utredningens mening finnas i särskilda fall. Enligt Utredningens mening är det få olyckshändelser som har den omfattningen och den påverkan på bl.a. olika samhällsfunktioner att ett formellt övertagande av ansvaret för den kommunala räddningstjänsten är motiverat.

Utredningen finner anledning att i detta sammanhang framhålla att den samverkan som numera sker i räddningstjänsten mellan kommunerna innebär en utveckling och en möjlighet till kraftsamling samt i många fall tillgång till expertkompetens inom olika områden inom räddningstjänsten. Detta har medfört att kommunerna i allt större utsträckning har förmåga att själva klara omfattande räddningsinsatser.

Kravet på att länsstyrelsen men också andra myndigheter ... skall överta ansvaret för kommunala räddningsinsatser som är omfattande bör enligt Utredningens mening utgå och ersättas med att ansvaret får övertas. Möjlighet till att formellt ta över ansvaret bör finnas, men ansvaret för den direkta operativa ledningen av en räddningsinsats skall alltid utövas av någon som har erfarenhet och kompetens för att under länsstyrelsens övergripande ledning svara för uppgiften. Enligt Utredningens mening skall länsstyrelsens uppgift vara att på en övergripande strategisk nivå ansvara för räddningstjänstverksamheten i den eller de kommuner som berörs och att, i den mån även statlig

räddningstjänst berörs, svara för att verksamheterna samordnas.

Länsstyrelsen bör således, med sitt nyssnämnda övergripande ansvar på regional nivå och med sin tvärssektoriella kompetens, svara för inriktningen, prioriteringen och samordningen av samlade resurser som finns inom länet. Samordningen av räddningstjänstverksamheten innebär bl.a. att se till att de resurser som finns för denna verksamhet utnyttjas och används på ett effektivt sätt. Dessa uppgifter bör vara förberedda och i den planering som länsstyrelsen gör kan det ingå t.ex. att förutom egen kompetens också knyta till sig den övriga sakkunskap man anser sig behöva. Utredningen anser att detta är en uppgift som ska lösas genom den samlade kompetens och de övriga resurser som länsstyrelsen förfogar över. Inte minst när det gäller informationsfrågor har länsstyrelsen en stor uppgift. Om flera län berörs av en olyckshändelse bör länsstyrelserna samverka i dessa uppgifter och komma överens om vilken länsstyrelse som skall ta över ansvaret. Ytterst ankommer det på regeringen att besluta om hur samordningsuppgifterna mellan länsstyrelserna skall lösas.

När det gäller övertagandet av ansvaret för räddningstjänsten i vissa fall har regeringen, med stöd av 10 kap. 1 § LSO, utfärdat ytterligare föreskrifter. Dessa finns i 4 kap. 33 och 34 §§ FSO. Enligt 33 § första stycket gäller att om det 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.

Enligt paragrafens andra stycke gäller att om flera län berörs av räddningsinsatser som avses i första stycket får länsstyrelserna komma överens om vilken länsstyrelse som får ta över ansvaret för räddningstjänsten i kommunerna. Om räddningsinsatserna även innefattar statlig räddningstjänst ska länsstyrelserna komma överens om vilken länsstyrelse som ska ansvara för att räddningsinsatserna samordnas.

I 34 § första stycket sägs att en länsstyrelse, efter att ha hört kommunerna i länet och berörda myndigheter, ska upprätta de planer som länsstyrelsen behöver för att kunna utöva sitt ansvar enligt 33 §. Länsstyrelsen ska, enligt paragrafens andra stycke, informera allmänheten om innehållet i planerna. I tredje stycket ges ett bemyndigande åt MSB att meddela föreskrifter om innehållet i aktuella planer.

I 4 kap. 31 § FSO regleras ytterligare en skyldighet för staten. Således gäller att en statlig myndighet som har lämpliga resurser för att delta i räddningsinsatser är skyldig att medverka i planläggningen av räddningstjänsten och vid övningar i räddningstjänsten.

5 kap. Tillsyn

1 § Tillsyn över efterlevnaden av denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen utövas av en kommun inom kommunens område och av länsstyrelsen inom länet. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller, i fråga om statlig räddningstjänst, den myndighet som regeringen bestämmer, utövar den centrala tillsynen.

I förarbetena till LSO anförs på ett flertal ställen att modellen med nationella mål som statligt styrmedel ställer höga krav på en utvecklad och väl fungerande tillsynsfunktion. Tillsynsverksamheten är vidare av avgörande betydelse för att möjliggöra en styrning av verksamheten i ett sådant system.

Den kommunala tillsynen riktar sig mot enskilda (fysiska och juridiska personer) och tar sikte på att kontrollera om de följer lagens bestämmelser och de föreskrifter som tagits fram med stöd av lagen. För att den enskilde ska kunna ta sitt ansvar och skydda sig, sin egendom och miljön är det nödvändigt att denne kan få stöd från kommunen. Sådant stöd kan ges i form av råd, information och andra liknande åtgärder. Dessa uppgifter är dock inte en del av själva tillsynsfunktionen (prop. 2002/03:119 s. 73 ff.).

Den regionala tillsynen, dvs. länsstyrelsernas tillsyn, över kommunernas verksamhet omfattar bl.a. frågan om kommunerna lever upp till de nationella målen i 1 kap. 1 och 3 §§ samt de verksamhetsmål som framgår av lagen och som satts upp i handlingsprogram enligt 3 kap. 3 och 8 §§. Kommunerna ska genom egenkontroll följa upp och utvärdera den egna verksamheten och det är länsstyrelsernas uppgift att därefter granska denna uppföljning och se till att en utvärdering görs. Härigenom kommer den statliga tillsynen att innehålla visst mått av uppföljning och utvärdering. Samtidigt är det viktigt att från tillsynen tydlig separera sådana bedömningar som inte har sin grund i direkta lagkrav (prop. 2002/03:119 s. 73). Länsstyrelsernas tillsyn ska bl.a. syfta till att en likvärdig utveckling och likvärdiga förhållanden i hela landet, med beaktande av de lokala förhållanden,

uppnås. Den ska vidare avse resultatet av den kommunala verksamheten och inte metoderna för att uppnå resultatet. Tillsynsverksamheten ska ha sin utgångspunkt i statens övergripande ansvar för den nationella politikens genomförande men måste också bedrivas med respekt för den kommunala självstyrelsen. Kommunernas handlingsprogram enligt 3 kap. 3 och 8 §§ ska utgöra ett av de underlag som tillsynen utgår ifrån. För att bl.a. kunna bedöma om de nationella målen är uppfyllda ska länsstyrelserna kunna få stöd från, numera, MSB. De skyldigheter av olika slag som kommunerna ålagts i LSO ingår också i tillsynen. Förutom tillsynsfunktionen har länsstyrelsen, enligt 1 kap. 5 § LSO, ansvar för att stödja kommunerna i deras verksamhet genom att lämna råd och information.

Den centrala tillsynen ansvarar MSB för. Tillsynen över kommunernas skyldigheter ska, enligt förarbetena (prop. 2002/03:119 s. 74), i första hand utövas genom en kontroll av länsstyrelsernas tillsynsansvar. MSB ska även ge länsstyrelserna tillsynsvägledning, t.ex. i form av resurstöd, och bistå med kompetensutveckling av länsstyrelsernas tillsynspersonal. I förarbetena anförs även att målstyrningen och den minskade detaljregleringen ställer särskilda krav på MSB. Det är denna myndighets uppgift att - genom föreskrifter och allmänna råd riktade till såväl enskilda som kommuner och landsting samt genom den egna tillsynsverksamheten - tydliggöra och konkretiser lagstiftningens intentioner. Det ställs även krav på att MSB kan ge länsstyrelserna stöd i deras tillsynsverksamhet.

Tillsynen är inte förenad med några sanktioner när det gäller de skyldigheter som varje kommun har enligt LSO i sin egenskap av kommun. Skälet härtill är bedömningen att man kan utgå från att kommunerna vill och kan organisera en effektiv räddningstjänst och ett effektivt förebyggande arbete (prop. 2002/03:119 s. 74).

Den förändrade inriktningen på framförallt den statliga men även på den kommunala tillsynen ställer ökade krav på kompetens hos tillsynsmyndigheterna. Speciellt länsstyrelsernas roll måste utvecklas och stärkas. Det är dessutom allt mer nödvändigt att en samverkan mellan länen sker (prop. 2002/03:119 s. 75).

6 kap. Särskilda skyldigheter för enskilda, kommuner och statliga myndigheter

Tjänsteplikt

1 § När det behövs, är var och en som under kalenderåret fyller lägst arton och högst sextiofem år skyldig att medverka i räddningstjänst, i den mån hans eller hennes kunskaper, hälsa och kroppskrafter tillåter det.

Tjänsteplikten fullgörs på anmodan av räddningsledaren.

Bland dem som är tjänstepliktiga enligt första stycket och som är bosatta i kommunen får en nämnd som avses i 3 kap. 11 § ta ut lämpliga personer för att ingå i kommunens räddningsvärn. I första hand ska frivilliga tas ut. Den som tagits ut är skyldig att delta i övning med räddningsvärnets under högst tjugo timmar årligen.

Som framgår av paragrafens första stycke omfattar tjänsteplikten endast skyldighet att medverka i räddningstjänst. De tjänstepliktiga kan förstärka räddningsorganens styrkor när det finns uppgifter som inte kräver särskild utbildning vid t.ex. skogsbränder, efterforskning av försvunna personer och räddningsinsatser efter omfattande utsläpp av olja. För att en räddningsinsats ska ha förutsättningar att genomföras på ett effektivt sätt är det räddningsledaren som har getts befogenheten att bestämma om fullgörandet av tjänstgöringsskyldigheten (prop. 1985/86:170).

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet, utan att ha giltigt skäl ("giltigt skäl" motsvarar "laga förfall" i rättegångsbalken), låter bli att fullgöra den tjänsteplikt som vederbörande är skyldig att fullgöra enligt ovanstående lagrum, kan dömas till böter enligt 10 kap. 3 § 5 LSO.

Frågan om ersättning till tjänstepliktiga och, under vissa förutsättningar, frivilliga regleras i 7 kap. 4 § LSO. Enligt detta lagrum har den som på grund av tjänsteplikt eller frivilligt med räddningsledarens samtycke har medverkat i räddningstjänst enligt LSO eller i övning i sådan tjänst rätt till skäligen ersättning för kostnader för resa, uppehälle, arbete och tidsspillan. Rätten till ersättning omfattar också skada på kläder och andra personliga tillhörigheter. Rätt till ersättning gäller dock inte för den som fått ersättning av någon annan eller på grund av tjänst eller annars genom avtal har rätt till ersättning för medverkan i räddningstjänst.

När det gäller ersättningens storlek framgår det av 7 kap. 4 § första stycket FSO att denna motsvarar, med avseende på arbete och tidsspillan, den ersättning som utgår till sådan personal inom

kommunens räddningstjänstverksamhet som inte är anställd på heltid. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har, i paragrafens andra stycke, getts befogenhet att meddela föreskrifter om ersättning för resa och uppehälle. I paragrafens tredje stycke sägs att ”färd till eller från platsen” för ett arbete som avses i 7 kap. 4 § LSO, dvs. räddningstjänst enligt LSO eller övning i sådan tjänst, räknas som medverkan i räddningstjänsten eller övning med den kommunala organisationen för räddningstjänst, om färden har föranletts av arbetet och stått i nära samband med detta.

Enligt 7 kap. 8 § LSO är det kommunen som prövar och betalar ut ersättning för medverkan i kommunal räddningstjänst eller övning i sådan tjänst.

Ingrepp i annans rätt

2 § Om fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön inte lämpligen kan hindras på något annat sätt, får räddningsledaren vid en räddningsinsats bereda sig och medverkande personal tillträde till annans fastighet, avspärra eller utrymma områden, använda, föra bort eller förstöra egendom samt göra andra ingrepp i annans rätt, i den mån ingreppet är försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som vållas genom ingreppet och omständigheterna i övrigt. Sådana ingrepp får också göras av en nämnd som avses i 3 kap. 11 § eller, i fråga om statlig räddningstjänst, av den myndighet som ansvarar för räddningstjänsten. Om länsstyrelsen eller annan statlig myndighet i enlighet med vad som sägs i 4 kap. 10 § första stycket har tagit över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten, får ingrepp göras av den myndigheten i stället för av den kommunala nämnden.

...

För att en räddningsinsats ska bli meningsfull i en akut situation måste räddningsledaren ha möjlighet att vidta de åtgärder som krävs för att hindra eller begränsa skador. I syfte att göra räddningstjänsten så effektiv som möjligt har räddningsledaren därför getts en stark ställning och ovanstående bestämmelse ger vederbörande stora befogenheter (prop. 1985/86:170 s. 87 f.). Om räddningsledaren anser att förutsättningarna föreligger har han eller hon rätt att t.ex. ta i anspråk utrustning eller annan egendom såsom fordon och maskiner som kan användas i räddningstjänsten. Det är även möjligt att utrymma och spärra av områden, låta räddningsstyrkan ta sig in i byggnader samt ge denna i uppdrag att ta bort t.ex. träd, staket och fordon om räddningsarbetet kräver det. Den som uppsåtligt hindrar eller försöker hindra en åtgärd som beslutats med stöd av ovanstående bestämmelse eller annars

utan giltig ursäkt åsidosätter en sådan åtgärd kan, enligt 10 kap. 3 § 6 LSO, dömas till böter.

Den som frivilligt har ställt utrustning till förfogande för räddningstjänst eller om utrustningen har tagits i anspråk med stöd av ovanstående bestämmelse har, enligt 7 kap. 6 § LSO, rätt till ersättning för skada på eller försämring av egendomen, förlorad avkastning eller nytta av egendomen och kostnad med anledning av att egendomen har tillhandahållit. Rätt till ersättning föreligger dock inte för den som har fått ersättning av någon annan eller som på grund av tjänst eller annars genom avtal har rätt till ersättning för att tillhandahålla egendom för räddningstjänst. Rätt till ersättning föreligger heller inte för den som tillhandahållit egendom för räddningstjänst, om räddningsinsatsen har avsett att hindra eller begränsa skada på dennes egendom eller har föranletts av olycka i dennes verksamhet.

Redovisning av beslut om tjänsteplikt och om ingrepp i annans rätt

6 § Den som med stöd av 1 eller 2 § har beslutat om tjänsteplikt eller ingrepp i annans rätt ska redovisa beslutet i skriftlig form. Av beslutet ska framgå när och av vem det har fattats samt skälen för beslutet och vem det avser.

Beslut om tjänsteplikt och ingrepp i annans rätt enligt 6 kap. 1 § respektive 2 § grundar, som framgår ovan, rätt till ersättning och kan överklagas (enligt 10 kap. 5 § LSO). För att undvika oklarheter ska ett sådant beslut redovisas i skriftlig form. Kravet på redovisning i skriftlig form är ägnat att bidra till att en noggrann bedömning görs av att de enligt lagen nödvändiga förutsättningarna för beslutet är uppfyllda (prop. 2002/03:119 s. 120).

Alarmering

10 § Kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst ska se till att det finns anordningar för alarmering av räddningsorganen.

När ett räddningsorgan för en räddningsinsats ska polismyndigheten underrättas om insatsen.

...

Med alarmering av räddningsorgan avses, enligt förarbetena (prop. 2002/03:119 s. 121 f.), möjligheten för allmänheten att larma

räddningsorganen (ingående alarmering) och möjligheten att kalla räddningsorganen till utryckning (utgående alarmering). Med anordningar för alarmering avses inte bara alarmeringscentraler utan också t.ex. hjälptelefoner för omgående alarmering som kan behöva sättas upp på speciella platser där möjligheter till alarmering bedöms vara otillfredsställande.

En förutsättning för effektiva räddningsinsatser är att räddningsorganen kan larmas så tidigt som möjligt. För den som är i behov av hjälp är den normala larmvägen vid ett nödläge att nå samhällets räddningsorgan genom nödnumret 112 (SOS Alarm AB:s larmcentraler). En myndighet som ansvarar för räddningstjänst måste också kunna ta emot larm från allmänheten. Vidare är det angeläget att det finns tillgång till anordningar för alarmering även vid avbrott i ordinarie larmförbindelser. Av kommunens handlingsprogram rörande förebyggande åtgärder (3 kap. 3 § LSO) bör det framgå hur allmänheten kan larma räddningsorganen vid avbrott eller störningar t.ex. på telenätet.

7 kap. Bestämmelser om ersättning

Ersättning till kommun

1 § Om en kommun har medverkat i en annan kommuns räddningstjänst, har kommunen rätt till skäligen ersättning av den andra kommunen.

...

3 § 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 fastställer.

Som framgår av bestämmelsen knyter rätten till ersättning an till begreppet räddningstjänst såsom det definierats i 1 kap. 2 § LSO. För att rätt till ersättning ska föreligga är en första förutsättning således att en räddningstjänstsituation är för handen. Kostnader ska dessutom vara direkt hänförliga till åtgärder som är att anse som räddningsinsatser vid den rådande situationen. En räddningsinsats pågår endast så länge som förutsättningarna för räddningstjänst enligt 1 kap. 2 § föreligger och omfattar bara de åtgärder som behövs för att hindra och begränsa skador under dessa förhållanden. Parallellt med eller efter en räddningsinsats kan

kommunen behöva vidta andra åtgärder, t.ex. inom ramen för miljö- och hälsoskyddet eller socialtjänsten (det kan exempelvis gälla att ordnauppehålle för evakuerade personer). Kostnader för sådana åtgärder ska därmed inte ersättas enligt paragrafen. Vidare kan fasta kostnader inte betraktas som ersättningsgilla, utan får i stället ses som kostnader för att upprätthålla en räddningsberedskap (prop. 2002/03:119 s. 122).

När det gäller självriskens storlek framgår av 7 kap. 2 § FSO att denna 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. Av 7 kap. 3 § FSO framgår att frågor om ersättning enligt 7 kap. 3 § LSO prövas av MSB.

9 kap. Utländskt bistånd

1 § Regeringen, en kommun eller en statlig myndighet som ansvarar för räddningstjänst får i den utsträckning som följer av överenskommelser som Sverige ingått med Danmark, Finland, Island eller Norge begära bistånd från eller lämna bistånd till utländska myndigheter vid räddningsinsatser.

I andra fall får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer begära eller lämna internationellt bistånd vid räddningsinsatser enligt internationella överenskommelser som Sverige ingått.

Första stycket i paragrafen reglerar hur bistånd begärs och lämnas enligt den överenskommelse som träffats mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge genom det nordiska ramavtalet om räddningstjänst. I andra stycket klarläggs kompetensen att begära och lämna bistånd när det handlar om internationella överenskommelser i andra fall. Behörigheten gäller endast åtgärder för att hindra eller begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön av sådan art som faller inom ramen för LSO. Bestämmelserna förändrar dock inte regeringens möjligheter att besluta om bistånd vid sidan av internationella överenskommelser.

Vidare kan EU:s medlemsstater bistå varandra i enlighet med EU:s civilskyddsmekanism. I och med Lissabonfördraget har civilskyddet fått en egen artikel, Artikel 196, vilken föreskriver att unionen ska främja samarbetet mellan medlemsstaterna i syfte att förbättra effektiviteten hos systemen för förebyggande av och skydd mot naturkatastrofer och katastrofer som orsakas av

människor. Gällande rättsakt för civilskyddssamarbetet är Europaparlamentets och rådets beslut 1313/2013/EU av den 17 december 2013 om en civilskyddsmekanism för unionen. EU:s civilskyddssamarbete, som etablerades år 2001, syftar till att underlätta och bättre samordna stöd till länder drabbade av större olyckor eller katastrofer, både naturliga och sådana orsakade av människan. Under den tid som civilskyddssamarbetet har funnits har detta utvecklats och nya aspekter har tillkommit. Antalet händelser som lett till en aktivering av mekanismen har ökat och nya samarbetsområden har tillkommit. Från att till en början huvudsakligen ha fokuserat på insatser efter katastrofer har samarbetet utvecklats till att också omfatta förebyggande och förberedande insatser. Organisatoriskt har civilskyddet, inom kommissionen, slagits samman med det humanitära biståndet i ett gemensamt generaldirektorat, DG ECHO. ERCC (Emergency Response Coordination Centre) är den funktion som arbetar operativt med samordning av hjälpsinsatser inom ramen för civilskyddssamarbetet. Förutom att förmedla resurser till ett drabbat land, såväl inom som utanför EU, och koordinera assistans, fungerar ERCC som ett forum där de medverkande staterna och andra länder och organisationer kan dela och utbyta information. Som ett led i att utveckla EU:s förmåga att hantera en uppkommen kris, pågår arbetet med att ta fram så kallade civilskyddsmoduler. De består av personal och materiel som är avsedda att kunna hantera specifika kriser, t.ex. släcka skogsbränder eller hantera översvämningar.

10 kap. Bemyndiganden, ansvar och överklagande

Bemyndiganden

1 § Regeringen får i de avseenden som behandlas i denna lag meddela ytterligare föreskrifter som rör skydd för liv och hälsa, miljö samt utbildning.

Regeringen får vidare meddela föreskrifter om förbud mot eldning utomhus och liknande förebyggande åtgärder mot brand.

Regeringen får överlåta åt en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter enligt första och andra styckena.

Som framgår av utredningens redovisning av 3 kap. 14 § LSO varierar kommunernas behov av kompetens, bl.a. på grund av storlek, befolkningstäthet och industriell verksamhet. Regleringen av räddningspersonalens kompetens har därför i huvudsak begränsats till generella krav. För räddningsledaren, som har omfattande befogenheter med avseende på myndighetsutövning, har dock särskilda behörighetskrav ansetts vara befogade. Mot denna bakgrund har regeringen utnyttjat bemyndigandet i 10 kap. 1 § första stycket LSO till att meddela föreskrifter om bl.a. behörighet att vara räddningsledare i kommunal räddningstjänst. Behörig att vara räddningsledare i kommunal räddningstjänst är, enligt 3 kap. 9 § första stycket FSO, den som genomgått särskild utbildning hos MSB eller hos Statens räddningsverk. Regeringen har vidare utnyttjat bemyndigandet i paragrafens tredje stycke till att överlåta åt MSB att meddela föreskrifter om vilken utbildning som ska krävas för behörighet att vara räddningsledare (se 3 kap. 9 § andra stycket FSO).

När det gäller frågan om föreskrifter avseende eldningsförbud och andra liknande förebyggande åtgärder mot brand, se paragrafens andra stycke, har regeringen överlåtit rätten att meddela föreskrifter åt länsstyrelserna och kommunerna. Således gäller enligt 2 kap. 7 § FSO att en länsstyrelse och en kommun får meddela föreskrifter om förbud helt eller delvis mot eldning utomhus samt om liknande förebyggande åtgärder mot brand. Det bör noteras att rubriken för 2 kap. FSO är "Enskildas skyldigheter". Enskilda, dvs. både fysiska och juridiska personer, är med andra ord skyldiga att iaktta förbud enligt 2 kap. 7 § FSO, som meddelats med stöd av 10 kap. 1 § andra stycket LSO. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot sådant eldningsförbud kan, enligt 10 kap. 3 § 1 LSO, dömas till böter. Av 10 kap. 3 § andra stycket första meningen LSO framgår dock att det, i ringa fall, inte ska dömas till ansvar. Vidare gäller, enligt styckets andra mening, att det heller inte ska dömas till ansvar enligt LSO, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt brottsbalken.

2.2 Reformen skydd mot olyckor – en uppföljning med förslag till utveckling (Ds 2009:47)

2009 genomfördes en uppföljning av den reform av räddningstjänstlagstiftningen som lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, LSO, innebar. I uppdraget ingick att beskriva, analysera och värdera hur reformen, som vid den aktuella tidpunkten varit i kraft i drygt fem år, hade förverkligats i första hand i kommunerna och i vilken grad intentionerna bakom reformen hade uppnåtts. Även problem med genomförandet samt vilka stöd- och utvecklingsbehov som kan finnas för att förbättra och underlätta det fortsatta genomförandet skulle redovisas. Resultatet av uppföljningen, som genomfördes av en arbetsgrupp inom Regeringskansliet, presenterades i Ds 2009:47.

När det gäller frågan ”Reformens intentioner – har de uppnåtts?” anförs i skrivelsen bl.a. följande (a.a. s. 234 ff.).

Ökat skydd mot olyckor och skador med stärkt förebyggande arbete

Utvecklingen av antalet olyckor och mängden skador efter reformens införande visar på ökningarna som dock är att hänföra till andra olyckor än sådana som föranleder insatser från samhällets räddningstjänst. De olyckor med skador som hanteras av kommunal räddningstjänst har totalt minskat något efter reformens införande, trots ökad befolkning och högkonjunktur i periodens början. Insatserna för det förebyggande arbetet har statistiskt sett ökat efter införandet och bedömningen är att reformen har stimulerat till både ökat förebyggande arbete och en ökad effektivitet i detta. Utvecklingen är dock ojämn mellan olika kommuner.

Tydligare ansvarsförhållanden

I uppföljningen har framkommit att flertalet aktörer upplever att ansvarsförhållandena har tydliggjorts genom reformen med LSO. Det gäller inte minst i arbetet med brandskyddsfrågorna och införandet av skriftliga redogörelser, som var en viktig förändring i reformen.

Minskad detaljreglering och målstyrning med lokal anpassning

Reformen innebär en minskad detaljstyrning med större utrymme för lokal anpassning utifrån nationella mål. Bedömningen är att reformen med införandet av nationella mål och handlingsprogram i många kommuner bidragit till att frågorna om skydd mot olyckor fått en ökad uppmärksamhet och att dialogen mellan förtroendevalda och tjänstemän därigenom har förbättrats. Traditioner och organisatorisk tröghet har dock motverkat möjligheterna till utveckling och förändring. Det finns kommuner som arbetar enligt intentionerna men det finns många kommuner som fortfarande arbetar enligt tidigare principer och det är stora variationer i kommunernas arbete med mål och handlingsprogram. Kommunerna har också påtagligt olika förutsättningar och behov vilket delvis kan förklara olikheterna. Resursbrist och rekryteringssvårigheter sägs från kommunalt håll ibland vara mera styrande än nationella mål och handlingsprogram.

Ökad tvärssektoriell samverkan och samordning

Reformen bedöms ha bidragit till en ökad tvärssektoriell samverkan och samordning. Det finns dock en mycket stor spännvidd i kommunernas arbete och hur långt de kommit i detta avseende. Några kommuner har utvecklat ett systematiskt säkerhetsarbete som är brett och omfattar även andra områden än skydd mot olyckor. Andra kommuner har inte fullt ut lyckats med samverkan och samordning ens inom den kommunala räddningstjänstens ansvarsområde.

Mer av lärande och systematisk förbättring

Kravet på olycksundersökningar har allmänt lett till ökad uppmärksamhet på betydelsen av erfarenhetsåterföring och lärande i kommunalt säkerhetsarbete. Några kommuner har tagit betydelsefulla utvecklingssteg i ett systematiskt lärande och förbättringsarbete. Det finns dock stora skillnader mellan kommunerna. Inte minst små kommuner med huvudsakligen deltidsanställd personal inom räddningstjänsten har svårt att nå upp

till lagens krav. När det gäller kommunernas övergripande process för styrning, utveckling och förbättring i säkerhetsarbetet på längre sikt kan konstateras att det återstår mycket att göra innan en systematisk process med ständiga förbättringar och med fokus på medborgarnytta enligt intentionerna är införd i merparten av kommunerna.

Sammanfattande bedömning

Det kan konstateras att arbetet med reformen skydd mot olyckor har gått i enlighet med intentionerna, men att utvecklingen har gått trögt. Lagstiftningen stöder och driver på arbetet men det återstår mycket arbete innan intentionerna fullt ut har uppnåtts. Arbetet är på rätt väg, och det finns inga starka skäl för att nu föreslå förändringar i lagstiftning eller att slå samman olika lagstiftningar på säkerhetsområdet. Bland annat har det visat sig att den större förändringen med skriftliga redogörelser på brandskyddsområdet fungerar tillfredsställande och att utvecklingen går i rätt riktning. Likaså har utbildningssystemet för skydd mot olyckor i huvudsak kunnat tillgodose behoven av personal inom området, både kvalitativt och kvantitativt. Slutsatsen är att reformens lagstiftning och utformning i övrigt är lämplig och accepterad av berörda parter. Tillämpningen behöver dock utvecklas, inte minst vad gäller den kommunala styrningen av säkerhetsarbetet med mål, handlingsprogram, samverkan, genomförande, uppföljning och förbättring. I arbetet med handlingsprogrammen för den andra mandatperioden har i flera kommuner märkts en avmattning i intresse och engagemang för frågorna. Arbetet i tillämpningen behöver tillföras ny energi och stödåtgärder för att intentionerna i ett målstyrt och systematiskt förbättringsarbete ska uppnås.

När det gäller frågan om ”utvecklingsbehov i stort” anförs bl.a. att det finns ett antal områden som kräver särskild uppmärksamhet i det fortsatta arbetet. Nedan framhålls några sådana som kräver mer omfattande utvecklingsinsatser.

På kommunal nivå är det angeläget att utvecklingen går mot ökad samverkan och ett bredare och mer samordnat säkerhetsarbete. Det finns exempel på framgångsrikt sådant tvärsektorielt arbete med ett samlat arbete över många olika

säkerhetsområden. Sådant arbete bör stödjas, utvecklas och spridas. Alltför få kommuner bedöms ha utnyttjat möjligheterna till samverkan och samordning inom ett bredare säkerhetsarbete.

Samhällsförändringar sker hela tiden och kan ibland gå fort, vilket vi fått erfara under senare tid. Det kan gälla befolkningsutveckling, energisystem, ekonomi eller andra områden. Även för området skydd mot olyckor gäller det att ha beredskap och flexibilitet för att möta förändrade förutsättningar. Bland annat är det viktigt att kunna möta problemen med att försörja glesbygdsområden med trygghet och säkerhet i rimlig grad trots befolkningsförändringarna och ansträngd ekonomi. Det sätter fokus på rekryterings- och utbildningsfrågor för inte minst räddningstjänsten. Andra former än de traditionella, för att tillgodose behoven av säkerhets- och trygghetstjänster, måste övervägas.

Som framhållits ovan finns det stora utvecklingsbehov när det gäller kommunernas styrning av och process för det kommunala säkerhetsarbetet, inte minst då skyddet mot olyckor. Styrningen bör utgå från medborgarnas nytta och inte från detaljer i resurser och organisation inom räddningstjänsten. Först då blir begreppet målstyrning en realitet. Och först då blir begreppet likvärdighet meningsfullt. Här krävs det en utveckling av målstyrningen och handlingsprogrammen, där inte minst kommunernas egenkontroll med uppföljning, utvärdering, lärande och förbättringsarbete utvecklas. Staten behöver stödja kommunerna i denna utveckling med statistik, analyser, metoder och exempel samt utbildning.

Statens tillsyn behöver stärkas. Det gäller resurser, kompetens och arbetsformer. Länsstyrelserna bör prioritera tillsynsuppgifterna inom området skydd mot olyckor högre. Det bör prövas om en specialisering av tillsynskompetens kan ske vid vissa länsstyrelser i kombination med en ökad samverkan länsstyrelserna emellan i tillsynsfrågor. Det bör också framhållas att tillsynsarbetet från länsstyrelserna skulle underlättas avsevärt om kommunerna når framgång i arbetet med att utveckla ett systematiskt säkerhetsarbete med god egenkontroll. Då skulle tillsynen kunna fokuseras på mål och resultat snarare än på detaljer.

Även kommunernas tillsyn av den enskildes ansvar och uppgifter enligt lagen behöver utvecklas. Det är angeläget att de enskilda objekten hanteras likvärdigt inom och mellan kommuner,

varför bl.a. tillsynsutbildningen bör göras obligatorisk och behörighetsgivande.

Stödet till enskilda, för att de ska kunna ta sitt ansvar i säkerhetsarbetet enligt reformens intentioner, behöver också utvecklas och samordnas. Det gäller från central nivå till kommunal och lokal nivå avseende organisationer och verksamhetsutövare samt olika grupper ur allmänheten. Olika risker och riskgrupper behöver identifieras och kommunikationen anpassas till dessa. Inte minst kommunerna bör i sin planering utveckla och prioritera sina insatser på detta område.

Slutligen bedöms att samverkan och samordning mellan de statliga räddningstjänsterna och mellan dessa och kommunerna behöver utvecklas. Även fördelningen av ansvaret för den statliga räddningstjänstens olika grenar kan på sikt behöva ses över. Tillsynen över hur planering och samverkan utövas från de statliga räddningstjänsterna bör också utvecklas.

Sammanfattning av åtgärdsförslag

Brandskydd genom skriftlig redogörelse och kommunal tillsyn

Av MSB påbörjat arbete med en handbok för tillsyn bör fullföljas och omsättas i stöd till kommunerna i form av bl.a. utbildning. Länsstyrelserna bör i sin tillsyn kontrollera att kommunerna i sina handlingsplaner behandlar sin tillsyn på avsett sätt.

Regeringen bör överväga att i förordning införa behörighetskrav för den som ska förrätta tillsyn och att uppdra till MSB att utfärda närmare föreskrifter om vilken utbildning som ska krävas för sådan behörighet.

Målstyrning, handlingsprogram och ett bredare säkerhetsarbete

En rad åtgärder förslås i syfte att utveckla kommunernas arbete med målstyrning av säkerhetsarbetet. Förslagen syftar bl.a. till

- att utveckla riskanalysarbetet genom samordning av arbetet med riskanalyser enligt olika lagstiftningar,

- tydliggöra kraven på innehåll i handlingsprogrammen,
- underlätta och stödja ett bredare säkerhetsarbete i kommunerna,
- utveckla kommunernas målstyrning med flexibla mål samt med systematik för egenkontroll i form av uppföljning och förbättring, samt att
- kraven på att handlingsprogrammen ska fastställas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod bibehålls och upprätthålls.

Förslagets karaktär är huvudsakligen uppdrag eller rekommendationer till MSB att utveckla underlag och metoder i form av allmänna råd, handböcker, exempelsamlingar, statistik, analyser och utbildning samt, där bemyndiganden finns, föreskrifter som stöd för kommunernas arbete och länsstyrelsernas tillsyn i berörda frågor.

Arbetsgruppen har inte funnit skäl att nu föreslå att olika lagstiftningar inom säkerhetsområdet ska ses över och samordnas i syfte att underlätta kommunernas arbete med dessa frågor. Redan nu kan kommunerna om de så vill samordna process och planer för olika säkerhetsfrågor, även om dessa styrs av olika lagstiftningar. Fler och fler kommuner väljer ett sådant arbetssätt.

Olycksundersökningar och erfarenhetsåterföring

MSB bör utöka inslagen av olycksundersökningar och lärande i utbildningen. Vidare bör systemen för dokumentation och rapportering av olyckor samordnas och om möjligt integreras i ett gemensamt system.

MSB bör överväga om allmänna råd eller ytterligare handböcker bör tas fram.

Länsstyrelsernas tillsyn

Bedömningen är att länsstyrelsernas resurser för tillsyn är otillräckliga och behöver stärkas. Det gäller storleken på de

resurser som totalt avdelas för tillsyn, kompetensen och arbetsformernas effektivitet.

MSB bör ges i uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna ta fram förslag till hur en specialisering och samverkan mellan länsstyrelserna kan utvecklas för att nå en större effektivitet. MSB bör vidare utveckla sitt stöd till länsstyrelserna genom kompetensutveckling, metodstöd och andra verktyg samt expertmedverkan för länsstyrelsernas tillsynsarbete.

Kompetens- och utbildningsfrågor

Bedömningen är att nuvarande utbildningssystem för skydd mot olyckor i stort är lämpligt utformat. För att möta behoven av flexibilitet i system bör emellertid MSB pröva om utbildningen i räddningsinsats för deltidsanställda kan genomföras med respektive utan utbildning i rökdykning, samt om utbildningen i räddningsledning kan differentieras och anpassas till deltidsstyrkornas förutsättningar.

MSB bör vidare pröva möjligheterna att, på beställning av kommuner, anordna kompletterande kurser för att ge kompetens som heltidsbrandman som påbyggnad på annan yrkesutbildning eller erfarenhet.

Övrigt

Förslag har lämnats som syftar till att underlätta rekrytering av deltidsanställd personal inom räddningstjänsten. Även förslag med syfte att utveckla alternativa lösningar för att lösa säkerhets- och trygghetsfrågorna i orter med rekryteringssvårigheter har redovisats. Bland annat föreslås försök med s.k. trygghetsstyrkor.

De redovisade förslagen till åtgärder syftar till att utveckla och underlätta arbetet med skydd mot olyckor i enlighet med reformens intentioner. I detta ligger att dels effektivisera arbetet, dels ytterst minska riskerna, dvs. att minska antalet olyckor och begränsa skadorna av inträffade olyckor. För samhället som helhet innebär detta lägre kostnader.

Vissa av de föreslagna åtgärderna medför behov av utvecklingsinsatser och genomförandeaktiviteter som medför

merkostnader på kort sikt. Det gäller främst statliga myndigheter och kommuner. Arbetsgruppen bedömer att huvuddelen av dessa kan genomföras med befintliga resurser genom bl.a. omfördelning och prioritering. När det gäller förslagen att stärka den enskildes förmåga att ta sitt ansvar i säkerhetsarbetet kan dock, beroende på valet av ambition, behövas särskilda offentliga insatser som kräver ökade ekonomiska medel.

Många av förslagen syftar till att ge ett bättre stöd till kommuner och enskilda för att dessa enklare och bättre ska kunna utföra sina lagstadgade uppgifter. Om förslagen genomförs bör dessa kunna underlätta för bl.a. kommuner och företag att genomföra uppgifterna. Förslagen bedöms inte innebära några nya åtaganden.

En del av förslagen riktas mot problemen med att upprätthålla samhällsservicen och tryggheten i glesbygdsområden och syftar till att utveckla lösningar som tillgodoser behoven i sådana områden.

3 Krishantering

3.1 Utgångspunkter för samhällets krishantering

Den 1 januari 2003 trädde lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting i kraft. Lagen hade tillkommit som en följd av att flera extrema händelser inträffat under åren dessförinnan. Det handlade om bl.a. vissa händelser vid Hallandsåsen i samband med ett tunnelbygge, den s.k. diskoteksbranden i Göteborg, tågolyckor i Kävlinge och Borlänge samt översvämningar i Arvika. Alla dessa händelser hade medfört att särskilda krav, både externt och internt, ställts på den kommunala organisationen och beslutsfattandet. Gemensamt för dessa händelser var att de inträffat hastigt och oväntat och att den efterföljande situationen krävt snabbare beslut än vad som är vanligt i den ordinarie kommunala verksamheten. Tidigare gällande regelverk ansågs utgöra ett hinder för snabba beslut. Nämda händelser av extrem natur hade påvisat ett behov av att snabbt kunna fatta nödvändiga beslut och då särskilt i inledningsskedet av en kris. Före år 2003 fanns det ingen kommunal nämnd med ett

övergripande verksamhetsansvar eller som kunde ha någon beslutanderätt över övriga nämnder. Dessa omständigheter gjorde det svårt att i vissa situationer samordna verksamheten i kommuner och landsting på ett snabbt och effektivt sätt. Mot den bakgrunden ansågs ett behov föreligga av ett regelverk som ger möjlighet till en flexibel anpassning av organisationen till de rådande omständigheterna.

Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle

I propositionen Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle anförs bl.a. att ”vår syn på samhällets säkerhet har förändrats på ett genomgripande sätt under de senaste tio åren” (prop. 2005/06:133 s. 39), vilket är ett av skälen till att det ansågs föreligga behov av en ny strategi för samhällets säkerhet. En viktig del i en politik för samhällets säkerhet är krisberedskap, vilken i likhet med ett brett säkerhetsarbete går på tvärs av samhällets olika verksamheter. En stärkt krisberedskap består huvudsakligen av två delar; ökad krishanteringsförmåga och sårbarhetsreducerande åtgärder. Syftet med de i den aktuella propositionen lämnade förslagen är i första hand att öka krishanteringsförmågan (prop. 2005/06:133 s. 39). I propositionen diskuteras bl.a. följande frågeställningar av relevans för Skogsbrandutredningen.

Utgångspunkterna för samhällets krishantering

Utgångspunkterna för samhällets krishantering ska vara bl.a. följande (prop. 2005/06:133 s. 49 ff.):

- tydliga, tillämpbara principer och en enkel och välkänd organisatorisk struktur, vilket anses vara en förutsättning för en snabb och effektiv krisledningsförmåga,
- utveckling av den nationella samordningen och insatserna för att bistå den lokala och den regionala nivån,
- utveckling av formerna för att ta emot internationella förstärkningsresurser samt att samarbeta med och bistå andra länder,

- utvecklingen av den nationella krisledningsförmågan påverkar inte den särskilda och grundläggande betydelse som ansvarsprincipen har eller betydelsen av områdesansvaret på lokal och regional nivå,
- den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer har motsvarande verksamhetsansvar vid en kris (ansvarsprincipen),
- en kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga (närhetsprincipen),
- förändringar i en organisation ska inte göras större än vad som krävs (likhetsprincipen),
- de offentliga organen är skyldiga att samverka vid kriser och
- det offentliga åtagandet begränsas av att den enskilde, individer och företag, har ett grundläggande ansvar för att skydda liv och egendom och att vidta förebyggande åtgärder. I det offentliga åtagandet ingår 1) förmåga att analysera potentiella eller uppkomna situationer för att bedöma om dessa är av sådan natur att det krävs någon form av samhällsinsats och 2) att ha sådana resurser tillgängliga eller gripbara som kan behövas i svåra situationer.

Den kommunala krishanteringen

För att förbättra den kommunala krishanteringen (prop. 2005/06:133 s. 52) föreslogs bestämmelser som innebär att kommuner och landsting har:

- skyldighet att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser,
- ansvar för att se till att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser
- skyldighet att till regional och central nivå rapportera om krisberedskapsläge före, under och efter en kris och
- ansvar för att verka för samordning och samverka mellan aktiva krishanteringsaktörer (geografiskt områdesansvar) inom kommunen.

Kommunerna och landstingen ska få ersättning av staten för verksamhet som är till nytta för hanteringen av extraordinära händelser av mycket omfattande och svårt slag samt för höjd beredskap.

Den regionala krishanteringen

När det gäller den regionala krishanteringsförmågan anføres (prop. 2005/06:133 s. 53 ff.) att länsstyrelserna har flera viktiga uppgifter i krishanteringsystemet. Skälet härtill är att det vid händelser med direkta konsekvenser i en eller flera kommuner eller län kan krävas en samordnad ledning på regional nivå. Samordningsbehovet berör även företag och organisationer.

Länsstyrelserna ska snabbt kunna upprätta en egen ledningsfunktion för bl.a. samordning och information vid kriser. Funktionen ska vara utbildad och övad och förutsätter en hög tillgänglighet. Av det skälet ska det finnas tjänstemän i beredskap med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet. En gemensam regional lägesbild är viktig för att effektivt utnyttja resurser vid extraordinära händelser. Vid kriser är det viktigt att länsstyrelserna kontinuerligt kan inhämta, sammanställa, analysera och förmedla en övergripande lägesinformation till alla berörda aktörer. Länsstyrelserna bör även verka för att parterna samordnar sin information samt har förmåga att på ett effektivt sätt kommunicera med allmänheten och medierna. Vidare bör länsstyrelserna utveckla förmågan att efter beslut av regeringen kunna prioritera, fördela och inrikta de statliga resurser, inklusive eventuella internationella resurser, som ställs till förfogande. Genom deltagande i nätverk och gemensamma utbildningar samt övningar skapas ett effektivt resursutnyttjande.

Det är länsstyrelsernas uppgift att samverka med och stödja kommuner, myndigheter, företag m.fl. som har det primära ansvaret för krishanteringen i länet, utan att ta över deras ansvar. Därför bör länsstyrelserna stödja aktörerna, särskilt kommunerna, när det gäller planering, risk- och sårbarhetsanalyser, utbildning och övning. Behovet av denna verksamhet understryks av den i propositionen föreslagna lagen som ska ersätta den då gällande

lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Mot den bakgrunden får länsstyrelserna en stärkt funktion i uppföljningen och rapporteringen om vilka risker och sårbarheter som finns samt hur beredskap och krishanteringsförmåga utvecklas. Länsstyrelserna bör årligen följa upp krisberedskapsförberedelserna på lokal nivå och rapportera vilka åtgärder som vidtagits samt redovisa en bedömning av effekten av dessa. Länsstyrelsernas sammanställda regionala risk- och sårbarhetsanalyser sägs vara ett viktigt underlag för de förebyggande, hanterande och återuppbyggande åtgärder som behöver genomföras av aktörerna på regional nivå. De kommunala risk- och sårbarhetsanalyserna utgör en grund för detta arbete.

Vidare anförs vikten av att antalet utbildningar och övningar ökar och anpassas till den struktur som byggs upp genom de nedan beskrivna regionala råden för krisberedskap och skydd mot olyckor. I sammanhanget aviseras att länsstyrelserna ska få i uppdrag att utveckla det då aktuella stödet och samordningen avseende bl.a. övning och utbildning.

En av de mest effektiva åtgärder som kan vidtas för att förbättra krishanteringsförmågan är ett långsiktigt och sammanhållet bygga upp och förvalta nätverk för samordning av krisberedskapen. I dessa råd bör ingå representanter för kommuner, landsting, myndigheter, företag och organisationer. Huvuduppgiften för råden bör vara att stödja länsstyrelserna och att säkerställa att nödvändig samordning sker kontinuerligt samt under och efter en kris. Genom råden skapas förutsättningar för en gemensam bedömning av läget vid kriser och av behovet av åtgärder. Verksamheten i råden bör även ligga till grund för en utveckling av gemensamma rutiner för rapportering och sammanhållen information samt samordnad utbildnings- och övningsverksamhet. Råden bör även fungera som arena för dialog med frivilliga organisationer och andra aktörer som kan förstärka samhällets resurser avseende krisberedskap. Trossamfundens roll bör därvid beaktas. En likartad arbetsmetodik för råden i de olika länen underlättar länsstyrelsernas möjligheter att vid behov bistå varandra.

Slutligen framhålls att de generella åtgärder som vidtas för att stärka samhällets krishanteringsförmåga ”självfallet har återverkan på det regionala planet”, varvid särskilt nämns länsstyrelsernas

medverkan i radiokommunikationssystemet Rakel (prop. 2005/06:133 s. 54).

Den nationella krishanteringen

När det gäller den nationella krishanteringsförmågan påpekas (prop. 2005/06:133 s. 55 ff.) att regeringens ansvar i första hand avser strategiska frågor medan ansvaret för ledning och samordning av operativa åtgärder av nationell karaktär ligger på central myndighetsnivå. Vidare påpekas att den nationella nivån bör ha bättre förmåga än vad som var fallet vid den aktuella tidpunkten att kunna bistå den lokala och regionala nivån. Förmågan och formerna för att samarbeta med andra länder, t.ex. att ta emot eller bistå med förstärkningsresurser, behöver också utvecklas. Att samordning och beslut om de centrala operativa insatserna delegeras till myndighetsnivå förändrar inte regeringens yttersta ansvar på nationell nivå utan är ett sätt att tydliggöra vikten av att krishanteringen bör ledas av personer med stor kompetens vad gäller den operativa verksamheten.

En krisledande myndighet

I propositionen görs bedömningen att en i förväg utpekad myndighet av regeringen bör kunna ges i uppgift att vara s.k. krisledande myndighet. Myndigheten bör efter beslut av regeringen leda de operativa krishanteringsinsatserna av nationell omfattning. Ett förslag om den närmare utformningen av ett sådant system borde därför skyndsamt tas fram (prop. 2005/06:133 s. 55). Beträffande sådan krisledning på central myndighetsnivå anförts i den allmänna motiveringen bl.a. följande. (prop. 2005/06:133 s. 58 ff.).

De flesta kriser är av den karaktären att de kan ledas och samordnas av sektorsmyndigheterna. Vid sällan förekommande men särskilt svåra kriser med sektorsövergripande konsekvenser kan den operativa verksamheten på central myndighetsnivå kräva tvärsektoriell ledning. Vid sådana situationer bör regeringen kunna fatta beslut om att den operativa verksamheten på central myndighetsnivå leds av en myndighet, en s.k. krisledande

myndighet. Syftet är att konsekvenshanteringen ska ske på ett effektivt och samordnat sätt. En av de viktigaste uppgifterna för den krisledande myndigheten är att fastställa inriktningen för insatserna. För att verksamheterna ska kunna följa inriktningen behöver dessa koordineras i tid och rum. Därför bör ledningen utföras tillsammans med kompetens från berörda centrala myndigheter och därmed kommer den krisledande myndigheten att, efter erhållna förstärkningar, operativt kunna leda samordnade insatser över sektorsgränser. Utgångspunkten för ett system med en krisledande myndighet är att bästa möjliga förutsättningar för en effektiv hantering skapas. Detta kräver en i förväg bestämd och tydlig rollfördelning. Det är i sammanhanget viktigt att se på de i dag utvecklade system för samarbete och krishantering som finns inom särskilda sektorer, såväl nationellt som på EU-nivån och på den internationella nivån. Systemet bör vara enkelt och det bör kunna förberedas genom regelbundna övningar och baseras på klara rutiner för rapportering och samverkan samt vara kostnadseffektivt. Utformningen bör ske inom befintliga konstitutionella ramar. Ett system med krisledande myndighet bör kunna införas relativt snabbt och utvecklas successivt under 2006 och 2007, så att en väl förberedd och övad struktur kan vara i funktion senast under 2008. Arbetet måste bedrivas tillsammans med den översyn av vissa myndigheters verksamheter som redovisas i kapitel 10 Förändring på central myndighetsnivå.

Den krisledande myndighetens befogenheter att leda bör vila på ett regelverk som aktiveras med ett regeringsbeslut vid särskilt svåra situationer. Mandatet bör vara tidsbegränsat och upphöra när det inte längre finns behov av denna typ av ledning. I förslagen till närmare utformning bör ingå ett regelverk samt ett tydliggörande av förutsättningarna för när och hur krisledningen bör utövas. Den krisledande myndighetens uppgifter bör innebära att:

- sammankalla berörda aktörer,
- ansvara för prioritering, ledning och samordning av den operativa krishanteringen på nationell nivå,
- samordna myndigheternas information till allmänhet och media,
- verka för ett effektivt resursutnyttjande av samhällets samtliga resurser,

- verka för ett effektivt resursutnyttjande av internationella förstärkningsresurser enligt etablerade rutiner för internationell resurssamverkan,
- koordinera stöd till den lokala och regionala nivån samt
- besluta om sektorsövergripande åtgärder samt prioriteringar i den utsträckning som det är nödvändigt med hänsyn till situationens art och omfattning.

Vid den krisledande myndigheten bör det dessutom inrättas en lägesbildsfunktion. Denna bör ha förmågan att upptäcka och verifiera händelser som kan komma att utvecklas till kriser. Erfarenheter från bl.a. stormen Gudrun visar på ett stort behov av en samlad nationell lägesbild som t.ex. kan ge en överblick av tillgängliga resurser. Lägesbildsfunktionen bör ge förutsättningar för en effektiv operativ ledning på central myndighetsnivå samt kunna ge stöd åt den lokala och regionala nivån.

Samverkan och beredskap

När det gäller samverkan och beredskap vid myndigheter föreslås, i syfte att säkerställa en god krishanteringsförmåga, att särskilt utpekade myndigheter bör ha tjänstemän i beredskap samt vara skyldiga att så långt som möjligt bistå ansvariga aktörer med information och resurser vid kriser. Skälen härtill är bl.a. följande (prop. 2005/06:133 s. 61 ff.).

Kriser innebär ofta stor osäkerhet, brist på information, krav på snabba beslut och snabbt agerande. Detta ställer mycket höga krav på ansvariga aktörer. Ordinarie rutiner, arbetsmetoder och former för samverkan räcker ofta inte till utan nya arbetsformer krävs.

Myndigheternas krisorganisationer måste bygga på tydliga befogenheter och ansvar. Myndigheterna bör därför upprätta planer som bl.a. omfattar ledning och information vid kriser. Detta anses förbättra möjligheterna till snabba insatser. För att säkra informationsförmågan är det av stor vikt att beredskapen även omfattar det interna IT-stödet.

En effektiv krishantering förutsätter dessutom långtgående samverkan mellan berörda myndigheter. Oavsett om det är

kommunen, länsstyrelsen, regeringen eller en annan myndighet som i första hand samordnar samhällets samlade insatser bör myndigheterna kunna samverka och samordna sina insatser.

Erfarenheter från bl.a. stormen Gudrun visar att samverkan och samordning av information behöver utvecklas. Varje enskild myndighet förfogar över information och resurser som kan komma hela samhället till del. Det är varje myndighets ansvar att vid kriser informera andra berörda aktörer om tillgängliga resurser. Möjligheten till ett aktivt förhållningssätt ökar om detta ansvar fullföljs.

I propositionen gjordes bedömningen att snabbhet i informationsdelgivning, larm och agerande kan uppnås om det finns en tjänsteman i beredskap vid myndigheterna. En befattningshavare med rätt att påbörja eventuella insatser bör således alltid gå att nå. Redan vid tidpunkten för propositionen hade större delen av myndigheterna i krishanteringssystemet en tillgänglighet dygnet runt. En hög tillgänglighet måste emellertid kombineras med en delegerad rätt att i viss utsträckning fatta beslut för myndighetens räkning. En sådan utökad funktion är inte lika spridd, vilket ansågs vara en brist i dåtidens system. Därför aviserades att förslag på vilka myndigheter som bör ha tjänstemän i beredskap samt planer för ledning och information vid kriser skulle tas fram.

Utbildning och övning

När det gäller utbildning och övning anføres att det, för att öka samhällets krishanteringsförmåga, krävs en utbildnings- och övningsverksamhet med hög ambitionsnivå (prop. 2005/06:133 s. 63 ff.). Det är viktigt att krishanteringssystemets aktörer har förmågan att samverka, samordna och informera vid krissituationer. Övningar med inslag av beslutsfattande under krissituationer är därför av stor vikt. Kunskap om uppgifter, mandat och ansvarsfördelning är viktigt för att uppnå effektiv samordning över sektors- och nivågränser. Utbildningen bör innehålla realistiska inslag och leda till förbättringar.

Varningsystem

Beträffande varningssystem anför i propositionen att radio och TV även fortsättningsvis bör vara de grundläggande medlen för varning och information till allmänheten. Varnings- och informationssystemet Viktigt Meddelande till Allmänheten (VMA) regleras genom avtal som har successivt justerats i takt med nya förutsättningar för såväl samhällets säkerhetsarbete som utvecklingen inom radio- och tv-området (prop. 2005/06:133 s. 65 ff.). Som ett komplement till VMA föreslås i propositionen att ett system för varning och information genom mobiltelefoner bör införas stegvis.

Bistånd från andra länder

Erfarenheterna från bl.a. stormen Gudrun har påvisat behovet av god beredskap och förmåga att ta emot bistånd från andra länder vid krissituationer. Bistånd från andra länder bör därför kunna tas emot om nationella resurser i en svår situation visar sig vara otillräckliga (prop. 2005/06:133 s. 70 f.). Genom olika former av internationellt samarbete har Sverige möjligheter att begära stöd från andra länder. Sådana former finns inom olika sektorer och inom ramen för bl.a. EU och FN.

Information

För att skapa förtroende för samhällets förmåga att hantera olika kriser är det viktigt att information om bl.a. risker och samhällets krishantering når allmänheten (prop. 2005/06:133 s. 71 ff.). Det finns därför skäl att genomföra informationsinsatser som beskriver bl.a. krisberedskap och skydd mot olyckor. Informationen bör genomföras på stor bredd i samhället varvid hänsyn måste tas till hur olika målgruppers intressen och behov kan tillgodoses.

Var och en bör veta hur man kan klara sin situation vid t.ex. långvariga avbrott i el-, vatten- och värmeförsörjning. För att den enskilde ska kunna bidra till sin egen säkerhet och kunna skapa den förmåga som förväntas enligt ansvarsprincipen behöver den enskilde få stöd från framför allt kommunerna, men också från

statliga myndigheter. Bedömningen görs att informationen om risk- och sårbarhetsutvecklingen samt samhällets och enskildas säkerhetsåtgärder bör kunna påbörjas redan i skolan.

Vid kriser prövas förtroendet för ansvariga myndigheter. En effektiv och trovärdig krishantering beror i allt högre grad på det sätt på vilket verksamhetsansvariga informerar och kommunicerar med allmänhet och medier. Offentliga organisationer måste ha kompetens för att kunna möta människor i kris och se till att personalen är utbildad och övad i att ta emot och förmedla problematisk, osäker och svår information på ett respektfullt sätt och anpassat till olika målgrupper, t.ex. barn och ungdomar. Vidare bör myndigheterna ha en förmåga att ägna sig åt mediebevakning och möta mediernas krav på information. Internet och andra kommunikationsverktyg, som t.ex. sms, ställer betydande krav på myndigheter att snabbt kunna informera och kommunicera med medier och allmänhet. Före en kris ska allmänhet och medier informeras om hur krishanteringen fungerar i Sverige. Under en kris ska ansvarsförhållanden beskrivas och hänvisning göras till dem som är ansvariga för krishanteringen. Efter krisen kan en sammanfattning av vad som har inträffat och en beskrivning av de erfarenheter som har gjorts presenteras.

Effektiv användning av samhällets resurser

Förstärkning med personal och andra resurser vid stora olyckor och extraordinära händelser bör i första hand ske genom att offentliga organ samverkar och bistår varandra. Därför bör den gemensamma användningen av offentliga resurser utvecklas vidare. I detta sammanhang bör det också göras en översyn av bl.a. samhällets användning av helikopterresurser (prop. 2005/06:133 s. 76 ff.). Motiven för dessa bedömningar anges i propositionen enligt följande.

De resurser som den offentliga sektorn har räcker många gånger till för att hantera uppkomna kriser. Emellanåt behöver dock ytterligare resurser användas. Behoven av förstärkning gäller inte enbart den operativa hanteringen vid en extraordinär händelse. Behoven gäller också uppbyggnad av kompetenser och resurser för att med förebyggande och återställande insatser begränsa och

mildra konsekvenserna av en händelse. De behov av förstärkning som finns i den operativa hanteringen av stora olyckor och extraordinära händelser bör i första hand ske genom samverkan och bistånd mellan offentliga organ. Varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Föreskriften gäller för all verksamhet vid förvaltningsmyndigheterna, inklusive myndigheternas faktiska handlande och därmed också operativ verksamhet. Såväl statliga som kommunala myndigheter omfattas av föreskriften. Det finns dock vissa begränsningar. Skyldigheten att hjälpa bör endast gälla inom ramen för den egna verksamheten och om den rådande arbets- och resurssituationen hos myndigheten medger detta.

Ett underlag för bedömning av behov av förstärkning utgör de risk- och sårbarhetsanalyser som myndigheter, kommuner, landsting och enskilda verksamhetsutövare är skyldiga att genomföra. Detta innebär att behoven av förstärkningsresurser bör fångas upp i de aktuella analyserna samt att behoven kan tillgodoses i planeringen. Statliga myndigheter har samma ansvar att i analyser och planering ta hänsyn till sådana förhållanden.

Länsstyrelserna har viktiga uppgifter när det gäller att sammanställa och analysera det behov av förstärkningsresurser som måste tillgodoses på regional och nationell nivå samt medverka till att dessa behov även tillgodoses inom de statliga myndigheternas sektorsansvar.

Förstärkningsbehoven kan vara av olika slag beroende på situationen. Det kan t.ex. gälla att en kommun förstärker en annan kommuns ledningsförmåga genom att ställa ledningsresurser till förfogande. Detsamma kan gälla mellan länsstyrelser och mellan andra myndigheter. Det kan även finnas behov av särskild kompetens och utrustning av ett sådant slag att behov och bistånd endast kan överblickas och hanteras på nationell nivå. Detta gäller t.ex. sjukvårds-, smittskydds- och strålskyddskompetens, specialutbildad personal med särskild utrustning för insatser vid utsläpp av farliga ämnen, vid särskilt svår brottslighet samt för katastrofmedicinska insatser. Förstärkningsbehov kan även gälla yrkespersonal och tekniska resurser inom verksamheter och kompetensområden som finns i stort sett i alla kommuner och landsting, såsom personal för information, hälso- och sjukvårdspersonal, omvårdnads- och socialtjänstpersonal, personal

och utrustning för kommunalteknisk försörjning och räddningstjänst. Dessa förstärkningsbehov tillgodoses bäst inom och mellan kommuner och landsting. Det finns också lösningar som kan vila på avtal och andra överenskommelser mellan kommunen och enskilda verksamhetsutövare. Länsstyrelser och centrala myndigheter bör stimulera och stödja utvecklingen av olika interkommunala och regionala samverkans- och biståndslösningar som medverkar till att regionala och nationella förstärkningsresurser kan utnyttjas effektivt. Redan vid den aktuella tidpunkten, dvs. våren 2006, gjordes bedömningen att de författningsmässiga förutsättningarna som behövs för offentliga myndigheters samverkan och bistånd vid extraordinära händelse förelåg. De i propositionen föreslagna åtgärderna om samordning och en samlad lägesbild ansågs kunna underlätta myndigheternas samverkan och bistånd.

När det gäller användningen av vissa kostnadskrävande resurser ansågs det vara rationellt och kostnadseffektivt att de samutnyttjas så att de utgör ett väsentligt bidrag till fler aktörers verksamhet. Försvarsmakten kan utgöra en viktig resurs vid stora olyckor och extraordinära händelser. Insatser från Försvarsmakten har genomförts sedan många år, bl.a. vid skogsbrandsläckning och vid översvämningar, och är mycket betydelsefulla i ett samhällsperspektiv. Förmågan att ge stöd till samhället får dock inte bli dimensionerande för Försvarsmaktens organisation.

Helikopterresurser finns hos sjukvårdshuvudmännen, polisen, Försvarsmakten samt vid Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsens entreprenörer för sjö- och flygräddningstjänst. Det finns relativt stor tillgång till helikoptrar, både i offentlig och privat ägo. Däremot finns det skillnader i beredskap, bemanning, kapacitet och utrustning vilket innebär att helikoptrarna endast kan utföra vissa typer av insatser, som i första hand är definierade utifrån den enskilda organisationens behov. En översyn av hur de samlade helikopterresurserna kan samutnyttjas, samfinansieras och lokaliseras i syfte att effektivisera användandet aviserades därför.

Frivilligas medverkan vid hanteringen av stora olyckor och extraordinära händelser

Frivilligas medverkan sägs i propositionen ha särskild betydelse vid stora olyckor och extraordinära händelser för att komplettera och förstärka yrkesverksam personal i kommuner och landsting (prop. 2005/06:133 s. 80 ff.). Det kan gälla personer som vid sidan av sin ordinarie yrkesverksamhet, på frivillig väg eller genom plikt, eller vid tidigare yrkesverksamhet genomgått utbildning och har erfarenhet som är relevant för förstärkningsuppgiften och som kan lösa denna tillsammans med anställd yrkespersonal. Det kan också gälla frivillig förstärkning med särskild kompetens och utrustning för exempelvis sök-, räddnings-, kommunikations- och försörjningstjänster. Denna frivilliga medverkan bör baseras på i förväg gjorda överenskommelser som även omfattar deltagande i den utbildnings- och övningsverksamhet som kommuner och landsting ska genomföra. Etablerandet av Frivilliga resursgrupper (FRG) i många kommuner är mycket positivt och bör stimuleras. Även länsstyrelserna bör få en vidgad och väsentlig samordnande uppgift för samverkan avseende frivillig medverkan till personell förstärkning av de offentliga organen. Frivillig medverkan bedöms också ha stor betydelse vid stora olyckor och extraordinära händelser som kräver förstärkningspersonal i stort antal under en längre tid. Erfarenheterna av frivilligt engagemang vid insatser visar att det finns goda förutsättningar för ett omfattande frivilligt deltagande i samhällets säkerhetsarbete. Det är således inte omfattningen av människors vilja och engagemang för medverkan i frivilliga insatser som är gränssättande för användningen av frivilliga krafter i säkerhetsarbetet. Däremot behöver inriktning, ansvarsfördelning och strukturer för statens uppmuntran och stöd till frivilliga insatser utvecklas och anpassas till de behov som ”finns i dag”, dvs. våren 2006.

Elektroniska kommunikationer

Erfarenheterna från stormen Gudrun i början av januari 2005 påvisade den stora betydelsen av att de fasta och mobila telenäten fungerar för såväl medborgarnas trygghet och säkerhet som samhällsorganens förmåga att leda och samordna sina insatser för

att hantera situationen. För att bättre säkerställa användningen av de publika telenäten kan åtgärder vidtas, såsom roaming vid kris och prioritet i elektroniska kommunikationsnät (prop. 2005/06:133 s. 85 f.). Roaming betyder att en abonnent kan använda andra operatörers mobilnät då abonnentens eget operatörsnät inte ger täckning.

Samhällets beroende av fungerande elektroniska kommunikationer vid stora olyckor och extraordinära händelser är stort. Vid ett antal tidigare händelser av katastrofkaraktär har behoven av kommunikation överskridit tillgänglig kapacitet. En sådan brist på kapacitet kan leda till att räddningsarbete och arbetet med de elektroniska kommunikationsnätens återställande försvåras och försenas. Arbetet för att på olika sätt öka robustheten i den tekniska infrastrukturen är därför av stor betydelse för samhället. I svåra situationer kan också möjligheten att kunna prioritera trafiken i de elektroniska kommunikationsnäten vara av betydelse för att ge samhällsviktiga användare tillgång till fungerande kommunikationer. Det anförs i propositionen att de allmänna kommunikationsnäten vid den aktuella tidpunkten, dvs. våren 2006, inte erbjöd några eller endast mycket begränsade möjligheter till att ge prioritet. Post- och telestyrelsen utreder möjligheten till prioritetsfunktioner utifrån kravställningar såsom behov, teknik och kostnad. Ett eventuellt införande av möjlighet till prioritet bör ske i etapper för att minimera påverkan i operatörernas verksamhet. Utöver det arbete Post- och telestyrelsen genomfört återstår det dock ett antal frågor som bör bedömas utifrån en mer övergripande nivå. Som exempel på sådana återstående frågor kan nämnas bedömning av vilka grupper i samhället som bör omfattas av en prioriteringsfunktion, vid vilka situationer en prioriteringsfunktion bör användas och vilken aktör som bör administrera tilldelningen av prioriteringen.

Det gemensamma radiokommunikationssystemet Rakel

I propositionen beskrivs behovet av en utökad användarkrets för radiokommunikationssystemet Rakel (Radiokommunikation för effektiv ledning) för att stärka samhällets arbete med ordning, säkerhet och krisberedskap (prop. 2005/06:133 s. 137 ff.). Systemet

är avsett att kunna användas för ledning och samverkan i samhällets verksamheter för att bl.a. skydda och ingripa vid olyckor och hantera fredstida krissituationer samt vid de förberedelser som behövs för dessa åtgärder. Den teknik som används (s.k. Tetra-standard) har ”en stor flexibilitet” och en hög säkerhet som gör det möjligt att bygga upp dels en gemensam infrastruktur, dels låta olika organisationer ha egna nät och samtalsgrupper. Detta innebär att systemet kan användas för gemensam kommunikation mellan berörda organisationer samtidigt som varje organisation kan kommunicera internt. Detta medför att man kan bygga samtalsgrupper för olika behov. Dessa samtalsgrupper kan då enbart användas och avlyssnas av de som ingår i gruppen.

Krisberedskapsmyndigheten (numera MSB) har ansvaret för att administrera Rakelsystemet. Vid tidpunkten för propositionen var användarkretsen begränsad till vissa s.k. skydds- och säkerhetsmyndigheter. Det anförs att en utökning av användarkretsen bör bestämmas utifrån det ansvar och de uppgifter som bl.a. kommuner och statliga myndigheter har enligt olika författningar. Vid flertalet händelser i samhället som hotar medborgarna ställs krav på snabba och effektiva räddningstjänstinsatser från samhällets sida för att hindra och begränsa skador på liv, hälsa, egendom eller miljö. Mot den bakgrunden anses att de aktörer som har uppgifter för skydd mot olyckor eller för hantering av fredstida krissituationer bör ingå i en utökad användarkrets. Då den utökade användarkretsen, med stöd av författningar, bedriver verksamhet som har betydelse för allmän ordning, säkerhet och hälsa bör den undantas från kravet på inbjudningsförfarandet enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (prop. 2005/06:133 s. 144 ff.).

Dokumentation av erfarenheter

Egna och andras erfarenheter från kriser är ett viktigt kunskapsunderlag för att stärka samhällets säkerhet och förbättra krishanteringsförmåga. När en allvarlig händelse inträffar väcks ofta frågor om hur detta kunde hända och också krav på omedelbara åtgärder för att förhindra att händelsen kan upprepas. Det är angeläget att både utveckla en struktur för att ta tillvara

dokumentation och erfarenheter och på ett systematiskt och samlat sätt lära av de inträffade.

3.2 Den fortsatta utvecklingen

Utifrån propositionen ”Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle” (prop. 2005/06:133) tillsattes en utredning (Fö 2006:03) ”Översyn av Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar för att skapa en myndighet för frågor om samhällets beredskap och säkerhet” (direktiv Fö 2006:80). Utredningens betänkande, Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser (SOU 2007:31) låg sedan till grund för sammanslagningen av nyss nämnda myndigheter och bildandet av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, (propositionen Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull (prop. 2007/08:92). Samtidigt med tillsättandet av utredningen Fö 2006:03 tillsattes en utredning (Fö 2006:02) ”Utformningen av ett system med en krisledande myndighet” (direktiv Fö 2006:81). Genom tilläggsdirektiv till denna utredning (Fö 2006:124) upphörde utredningen. Någon krisledande myndighet skapades således inte. I stället lämnade den nya regeringen tilläggsdirektiv (Fö 2007:21) till utredningen Fö 2006:03, enligt vilka den tidigare gällande utgångspunkten – att om en ny myndighet blev följden av översynen skulle denna kunna få uppgiften att vara krisledande myndighet – inte längre skulle gälla. Utredaren fick med anledning härav i uppdrag att samråda med den utredare som biträdde Regeringskansliet med att utreda inrättandet av en nationell krishanteringsfunktion inom Regeringskansliet i syfte att förbättra den nationella krishanteringsförmågan. En sådan krishanteringsfunktion inrättades sedermera.

Som ett resultat av det lagstiftningsarbete som propositionen ”Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle” (prop. 2005/06:133) innebar, infördes lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, LEH. Den ersatte lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Den till lagen hörande förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd

beredskap, FEH, ersatte förordningen (1995:128) om civilt försvar. Förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, krisberedskapsförordningen, ersatte förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. De bestämmelser i LEH, FEH och beredskapsförordningen som är av relevans för Skogsbrandutredningen redovisas i det följande.

3.3 Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens syfte

1 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och landsting ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar.

Paragrafen ger uttryck för den helhetssyn som ska gälla vid planeringen för kriser över hela hotskalan, dvs. från mindre allvarliga händelser i fredstid, över extraordinära händelser i olika former upp till mycket omfattande och svåra extraordinära händelser i fred, till krig i vårt land.

Definition

4 § Med extraordinär händelse avses i denna lag 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.

I äldre förarbeten (prop. Extraordinära händelser i kommuner och landsting, 2001/02:184 s. 14 f.) redovisas vad som avses med en extraordinär händelse. Det är 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 kommunen eller landstinget. Det handlar om händelser där någon eller flera viktiga samhällsfunktioner som kommuner och landsting ansvarar för hotas på ett omfattande sätt. Det kan exempelvis vara hot mot sjukvårdsverksamheten, energiförsörjningen, vatten- och avloppsnätet eller vägnätet. Tillämpningen av lagen aktualiseras vid större olyckshändelser som hotar liv, hälsa, miljö eller egendom. Typiska händelser som avses är väderrelaterade händelser av större omfattning, som t.ex. större översvämningar, ras som en följd av längre tids nederbörd och omfattande snöoväder. En större skogsbrand, som hotar bebyggelse eller liknande, och som kräver betydande insatser utöver räddningstjänsten, är ytterligare exempel på en extraordinär händelse. Normalt är dock inte enstaka bränder tänkta att omfattas av den föreslagna lagen. Det som särskiljer extraordinära händelser från andra händelser är de extraordinära händelsernas stora omfattning och att händelseförloppet är snabbt och svårt att överblicka och därmed kräver snabba beslut av de kommunala organen. Det är alltså händelser som ställer speciella krav på den kommunala organisationen.

För att en extraordinär händelse ska föreligga krävs också att händelsen avviker från det normala. Växlingar i väderleken, större olyckor m.m. kan påverka och störa kommunens eller landstingets verksamhet. Flertalet störningar av mer normal omfattning ska dock kunna hanteras inom ramen för annan lagstiftning. De flesta händelser, även om de är störande och kommer plötsligt, bör enligt förarbetena inte betraktas som extraordinära händelser. Vad som kan ses som normalt måste avgöras utifrån en helhetsbedömning i det enskilda fallet. Exempelvis torde mycket omfattande snöfall och sträng kyla uppfattas som mer normalt i de norra delarna av Sverige än i de södra. Det som särskiljer extraordinära händelser från andra händelser är de extraordinära händelsernas stora omfattning och att händelseförloppet är snabbt och svårt att överblicka och därmed kräver snabba beslut av de kommunala organen, i vart fall i krisens inledningsskede. Det är ur denna synvinkel som kravet på avvikelser från det normala bör ses. När det gäller frågan hur länge den speciella organisation som lagen ger förutsättningar för är tänkt att vara i funktion sägs i förarbetena att det endast handlar om den tid som det ”mera akuta skede” i en kris

pågår. Den normala organisationen ska så snart det är möjligt åter träda i funktion.

2 kap. Förberedelser för och verksamhet under extraordinära händelser i fredstid

Analys och planering

1 § Kommuner och landsting ska 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.

Kommuner och landsting ska vidare, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser samt planer för hanteringen av extraordinära händelser.

I paragrafens första stycke regleras kommuners och landstings skyldighet att analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa och hur sådana händelser kan påverka deras egen verksamhet. Det viktigaste syftet med att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser är att öka medvetandet och kunskapen hos beslutsfattare och verksamhetsansvariga om vilka hot och risker som finns inom den egna verksamheten. Ett annat viktigt syfte är "naturligtvis" att få fram ett underlag för planering och genomförande av åtgärder som minskar riskerna och sårbarheten i kommunen. Underlaget utgör dessutom en viktig källa till information som måste lämnas till kommuninvånarna och de anställda. Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyserna sägs också utgöra ett värdefullt stöd i den fysiska planeringen för att kunna hantera en extraordinär händelse och utvecklar dessutom förmågan att hantera inträffade kriser (prop. 2005/06:133 s. 105). Analyserna ska enligt bestämmelsen ta sikte på hur extraordinära händelser i fredstid kan påverka den egna verksamheten i kommunen respektive landstinget. Men arbetet med att ta fram analyserna antas även kunna vara till stor nytta för kommunerna och landstingen när det gäller deras arbete med att reducera sårbarheten i verksamheten över hela hotskalan. Enligt förarbetena (prop. 2005/06:133 s. 157) är det viktigt att kommunernas och

landstingens förberedelser för hantering av allvarliga kriser sker i ett sammanhang för hela hotskalan olycka - kris - krig med utgångspunkt i förmågan att motstå allvarliga störningar i samhällsverksamhet som alltid måste kunna upprätthållas. På så sätt skapas också grunden för förmågan att klara en svår påfrestning i fred och kraven för höjd beredskap.

Före år 2003 hade kommuner och landsting ingen uttrycklig skyldighet att planera för hur de skulle möta extraordinära händelser. För att dessa aktörer på ett effektivare sätt skulle kunna hantera sådana händelser blev de, genom lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting, skyldiga att planera för händelser av denna typ och varje mandatperiod fastställa en plan. Denna skyldighet regleras i 2 kap. 1 § andra stycket LEH. Utgångspunkten för planeringen är att kommunerna och landstingen ska ha en helhetssyn på sin organisation, vilket innebär bl.a. att en kommuns eller ett landstings hel- eller delägda dotterbolag ska ingå i planeringen liksom eventuellt anlidade privata entreprenörers roll ska beaktas. Även samverkan med andra potentiellt berörda aktörer t.ex. närliggande kommuner, landsting och statliga myndigheter bör beaktas i planen. Det påpekas att det är väsentligt att kommunen och landstinget upprättar goda kontakter och informationskanaler till externa aktörer så att samarbetet, när en extraordinär händelse väl har inträffat, kan komma igång utan onödig tidsförlust. Slutligen påpekas i detta sammanhang att det, för att kunna bemästra en extraordinär händelse, är viktig att organisationen regelbundet övar. De olika delarna av organisationen behöver samordnas och ”rutiner av praktisk och handfast natur upparbetas och övas” (prop. 2001/02:184 s. 17).

Av 3 kap. 9 § kommunallagen (1991:900) följer att det är fullmäktige som ska fastställa den aktuella planen.

Enligt 12 § FEH är det MSB som får meddela närmare föreskrifter om sådana risk- och sårbarhetsanalyser som avses i 2 kap. 1 § LEH.

Krisledningsnämnd

2 § I kommuner och landsting ska det finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (krisledningsnämnd). Närmare bestämmelser om

krisledningsnämnden finns i detta kapitel. I övrigt tillämpas kommunallagens (1991:900) bestämmelser.

De flesta extraordinära händelser anses enligt förarbetena kunna hanteras av den normala kommunala organisationen. Det kan dock, i samband med en sådan händelse, uppstå ett organisatoriskt behov av att samordna övriga nämnders insatser samt hantera det interna och externa informationsflödet. Dessa uppgifter kan ”i allmänhet” fullgöras utan rättsligt övertagande av beslutanderätt och verksamhetsansvar från andra nämnder. I ”vissa fall” kan dock en centralisering av beslutanderätten vara nödvändig för att möjliggöra ett snabbt och enkelt beslutsfattande. Syftet med att lagreglera kravet på en krisledningsnämnd är alltså dels att kunna ge särskilda befogenheter till kommun och landsting under extraordinära händelser, dels göra det möjligt att inrätta en organisation där snabba och effektiva beslutsvägar kan skapas. I stället för att inrätta en särskild nämnd för ändamålet kan fullmäktige dock besluta att kommun- eller landstingsstyrelsen ska utgöra krisledningsnämnd (prop. 2001/02:184 s. 26). Krisledningsnämnden träder i funktion först i samband med den extraordinära händelsen. Planeringen inför en extraordinär händelse är en uppgift för den normala organisationen. Som framgår av bestämmelsen är en krisledningsnämnd avsedd att aktiveras endast i samband med extraordinära händelser i fredstid. En krisledningsnämnd har alltså ingen uppgift att fullgöra under höjd beredskap. Under sådana förhållanden gäller beträffande ledningsansvaret i stället vad som sägs i 3 kap. 2 § LEH.

Krisledningsnämndens verksamhet

3 § Ordföranden i krisledningsnämnden bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion och beslutar i sådana fall att så ska ske.

Ordföranden får besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Sådana beslut ska därefter snarast anmälas till nämnden.

Har ordföranden i krisledningsnämnden förhinder träder vice ordföranden i dennes ställe.

När det gäller extraordinära händelser inträffar sådana ”inte sällan...utanför normal kontorstid” då det kan vara omöjligt att invänta att krisledningsnämnden kan samlas och sammanträda för att avgöra att en extraordinär händelse föreligger. Nämnden har

genom den aktuella speciallagstiftningen getts omfattande beslutsbefogenheter, varför det även reglerats vem som har rätt att låta nämnden träda i funktion (prop. 2001/02:184 s. 19 f.), nämligen ordföranden (första stycket) eller, om ordföranden har förhinder vice ordföranden (tredje stycket).

I paragrafens andra stycke regleras frågan om delegation av brådskande ärenden. Avsikten är att tillgodose det behov av skyndsamt handläggning som ibland kan föreligga (prop. 2001/02:184 s. 20).

4 § Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller landstinget i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning.

När förhållandena medger det ska krisledningsnämnden besluta att de uppgifter som nämnden har övertagit från andra nämnder ska återgå till ordinarie nämnd.

Vilka verksamhetsområden som övertas med stöd av paragrafens första stycke måste bedömas med utgångspunkt i den konkreta situationen. Det kan dock aldrig bli aktuellt att överta t.ex. kommun- eller landstingsstyrelsens långsiktiga ansvar att bereda budget. Återgång till normal organisation ska, enligt paragrafens andra stycke, ske så snart det är möjligt med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning (prop. 2001/02:184 s. 27 f.).

5 § Krisledningsnämndens beslut ska anmälas vid närmast följande fullmäktigesammanträde. Fullmäktige beslutar om omfattningen av redovisningen och formerna för denna.

Syftet med den rapporteringsskyldighet som finns enligt denna bestämmelse är att fullmäktige ska få information om krisledningsnämndens aktivitet och om krisens förlopp. På detta sätt får fullmäktige möjlighet att utöva viss tillsyn över krisledningsnämnden, vilket anses viktigt ur kommunaldemokratisk synvinkel och en förutsättning för krisledningsnämndens legitimitet (prop. 2001/02:184 s. 20 och prop. 2005/06:133 s. 158).

6 § Kommun- respektive landstingsstyrelsen får, när krisledningsnämndens verksamhet som är föranledd av den extraordinära händelsen inte längre behövs, besluta att verksamheten skall upphöra. Om styrelsen fattar ett sådant beslut återgår de verksamhetsområden som krisledningsnämnden har övertagit till ordinarie nämnd. Ett sådant beslut om att krisledningsnämndens verksamhet ska upphöra kan även fattas av fullmäktige.

Enligt förarbetena till LEH kan ”i vissa fall beslut om återgång till ordinarie verksamhetsformer tänkas komma att genomföras på kortare tid om styrelsen kan fatta beslutet” (prop. 2005/06:133 s. 159). Skälet till att även fullmäktige getts rätt att fatta beslut om att krisledningsnämndens verksamhet ska upphöra är de stora befogenheter som nämndens getts genom den aktuella speciallagstiftningen. Bestämmelsen i paragrafens sista mening är tänkt att utgöra en yttersta spärr mot att nämnden missbrukar dessa befogenheter.

Geografiskt områdesansvar

7 § Kommuner ska inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid verka för att

1. olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet,
2. de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas, och
3. informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas.

Bestämmelserna om kommunens geografiska områdesansvar infördes genom LEH. Det geografiska områdesansvaret innebär ett samordnings- och samverkansansvar för kommunen inom det område som regleras i LEH. Kommunen ska verka för att det sker en samordning av all den krishantering som genomförs av olika aktörer i kommunen, t.ex. statliga myndigheter, landsting, organisationer och företag. Vid en extraordinär händelse ska kommunen verka för att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer samordnas och att den information som lämnas till allmänheten är samordnad. Aktörerna måste i möjligaste mån försäkra sig om att man har samma uppfattning om vad som hänt, hur händelsen kommer att utvecklas, vilken inriktning som bör väljas och vilka prioriteringar som bör göras etc. En effektiv krishantering förutsätter förebyggande arbete. Områdesansvaret innefattar därför åtgärder såväl före (planerings- och förberedelsearbete) som under och efter en krissituation. Områdesansvaret innebär inte att kommunen tar över andra aktörers ansvar. Det handlar istället om ett ansvar för kommunerna att verka för att samordning och samverkan kan åstadkommas. För

kommunen innebär ansvaret alltså om att vara den part som stödjer andra aktörer i syfte att skapa gemensamma målsättningar och en gemensam inriktning. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att krishanteringen på lokal nivå sker samordnat och effektivt. Det geografiska områdesansvaret påverkar inte heller det faktum att kommunen ”givetvis” har ansvar för sin verksamhet på vanligt sätt i övrigt. (prop. 2005/06:133 s. 108 ff. och 159).

Utbildning och övning

8 § Kommuner och landsting ska ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid.

I förarbetena (prop. 2005/06:133 s. 110 f.) påpekas att övning många gånger det bästa sättet att få ett ökat engagemang och en förbättrad förmåga att hantera kriser i en organisation. Övning och utbildning på krishanteringsområdet ska syfta till att förstärka samordningsförmågan, förmågan att klara såväl väntade som oväntade krissituationer samt förmågan att lära av erfarenheter som gjorts i samband med tidigare kriser och av andra aktörer. Även när det gäller utbildning och övning bör en helhetssyn anläggas på hela hotskalan för krishantering. En skyldighet för kommuner och landsting att se till att samtliga anställda och förtroendevalda får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser innebär ett högt ställt krav på kommunerna och landstingen. I detta ligger att kommunerna och landstingen ”allvarligt måste överväga samtliga utbildningsmöjligheter som erbjuds och se till att berörda aktörer deltar i en sådan utsträckning att skyldigheten uppfylls”. Det anses kunna vara lämpligt att fullmäktige, i samband med att den antar planen för hur extraordinära händelser ska hanteras, beslutar om hur utbildning och övning ska ske.

Rapportering

9 § Kommuner och landsting ska hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om vilka åtgärder som vidtagits enligt detta kapitel och hur åtgärderna påverkat krisberedskapsläget.

Kommunen och landstinget ska vid en extraordinär händelse i fredstid ge den myndighet som regeringen bestämmer lägesrapporter och information om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen samt om vidtagna och planerade åtgärder.

I förarbetena (prop. 2005/06:133 s. 160) påpekas att det, för att staten ska kunna få en helhetsbild av vilka risker och vilken sårbarhet som finns i samhället och hur det förebyggande arbetet planeras, är viktigt att det arbete på krishanteringsområdet som görs på lokal nivå vidarebefordras till regional och central nivå. Därför har kommuner och landsting ålagts en rapporteringsskyldighet enligt paragrafens första stycke. I andra stycket regleras frågan om rapportering i samband med en inträffad extraordinär händelse i fredstid. Även under en inträffad krissituation är det av stor betydelse att en kontinuerlig rapportering sker. Vid behov kan då stöd och hjälp sättas in från andra aktörer i krishanteringssystemet för att minimera konsekvenserna av en inträffad händelse.

Av 2 § FEH framgår att det är länsstyrelsen som är mottagare av kommunens underrättelse enligt 2 kap. 9 § LEH om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser. Av 2 § FEH framgår att det även är till länsstyrelsen som kommunen enligt 2 kap. 9 § LEH ska lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen vid en extraordinär händelse.

Av 3 § FEH framgår att det är Socialstyrelsen och MSB som är mottagare av ett landstings underrättelse enligt 2 kap. 9 § LEH om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser. Av 3 § FEH framgår att det är till Socialstyrelsen och länsstyrelsen som ett landsting enligt 2 kap. 9 § LEH ska lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen vid en extraordinär händelse.

4 kap. Bistånd mellan kommuner och landsting samt stöd till enskilda

Bistånd mellan kommuner och landsting

1 § Kommuner och landsting får på begäran lämna hjälp till andra kommuner och landsting som drabbats av en extraordinär händelse i fredstid. Om hjälp har lämnats har kommunen eller landstinget rätt till skäligen ersättning av den andra kommunen eller landstinget.

Bestämmelser om kommuners och landstings möjlighet att hjälpa annan kommun eller annat landsting med hälso- och sjukvårdsresurser vid extraordinär händelse finns i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

När en enskild persons vistelse i en kommun är föranledd av en extraordinär händelse i fredstid, har vistelsekommunen rätt till ersättning från den kommun som drabbats av den extraordinära händelsen.

Genom denna paragraf har rättsliga hinder mot bistånd mellan kommuner och landsting undanröjts. Paragrafens första stycke innebär ett undantag från den s.k. lokaliseringsprincipen vid en extraordinär händelse. Det stöd som en kommun kan ge en annan kommun ska handla om åtgärder som ligger inom ramen för den kommunala kompetensen. En förutsättning för att lämna bistånd är dessutom att detta har begärts av en annan kommun eller landsting (prop. 2001/02:184 s. 22 och 28 f.).

Stöd till enskilda

3 § Kommuner och landsting får under en extraordinär händelse i fredstid lämna begränsat ekonomiskt stöd till en enskild som drabbats av händelsen.

Enligt den aktuella bestämmelsen kan stöd utgå till personer som enligt gällande regler annars inte är berättigade till bistånd enligt socialtjänstlagen. Stöd är endast avsett att vara möjligt att lämna under den extraordinära händelsen. Reparativa stödåtgärder i efterhand omfattas alltså inte av bestämmelsen. Ersättning för skador orsakade av extraordinära händelser är i första hand försäkringsfrågor som ska lösas på privaträttslig väg (prop. 2001/02:184 s. 23).

5 kap. Statlig ersättning

1 § Kommunerna och landstingen ska få ersättning av staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt 2 och 3 kap. Uppgifter som rör extraordinära händelser i fredstid berättigar till ersättning endast i den mån verksamheten är till nytta för hanteringen av sådana mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive landstingets verksamhet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om ersättningens storlek.

Med uttrycket ”mycket omfattande och svåra extraordinära händelser” i paragrafens första stycke avses enligt förarbetena

(prop. 2005/06:133 s. 162) vad som i diskussioner om finansiering brukar beskrivas som ”svåra påfrestningar på samhället i fred”. En förutsättning för att ersättning ska utgå är att de uppgifter som ska utföras enligt lagen också har fullgjorts.

Enligt 10 § första stycket FEH är det MSB som, inom ramen för vad regeringen årligen beslutar, bestämmer och utbetalar den ersättning som kommunerna kan få enligt 5 kap. 1 § LEH. Enligt 10 § andra stycket FEH kan länsstyrelsen föreslå att del av ersättningen ska reduceras eller falla bort för en kommun som inte fullgjort sina uppgifter enligt LEH. Det är MSB som fattar beslut i en sådan fråga.

Enligt 11 § FEH är det Socialstyrelsen som, för verksamheter inom Socialstyrelsens ansvarsområde och inom ramen för vad regeringen beslutar, bestämmer och utbetalar den ersättning som landstingen kan få enligt 5 kap. 1 § LEH. För övrig verksamhet, dvs. verksamhet som inte ligger inom Socialstyrelsens ansvarsområde, är det MSB som bestämmer och inom ramen för vad regeringen beslutar utbetalar ersättningen.

3.4 Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (krisberedskapsförordningen)

Inledande bestämmelser

1 § Bestämmelserna i denna förordning syftar till att statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Med uttrycket ”fredstida krissituationer” avses mycket allvarliga kriser, alltså inte olyckor och andra händelser av mera vardaglig karaktär (prop. 2004/05:5 s. 266). I krisberedskapsförordningens 9 § räknas ett antal faktorer upp som myndigheterna särskilt ska beakta i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Denna uppräknning ger en viss bild av vilka situationer som närmast avses.

2 § Denna förordning innehåller föreskrifter som dels reglerar krisberedskapen, dels ansluter till vad som föreskrivs i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

Bestämmelserna i denna förordning ska tillämpas bara om något annat inte följer av lag eller annan förordning.

Uttrycket ”krisberedskap” definieras i krisberedskapsförordningens 4 §, se nedan.

3 § Bestämmelserna i 5-22 och 33-34 §§ gäller för statliga myndigheter under regeringen, med undantag av Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten. För utlandsmyndigheterna tillämpas bestämmelserna endast i den utsträckning som bestäms i föreskrifter som meddelas av Regeringskansliet.

Definitioner

4 § I denna förordning avses med krisberedskap: förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer, och säkra kryptografiska funktioner: kryptografiska funktioner godkända av Försvarsmakten.

Samverkan och samordning

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

I denna paragraf regleras de statliga myndigheternas skyldighet att samverka vid kriser. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra för att på bästa sätt hantera den uppkomna situationen. En effektiv krishantering förutsätter långtgående samverkan mellan berörda myndigheter. Principen om att myndigheter måste bistå varandra finns reglerad i författning, bl.a. i förvaltningslagen (1986:223) och är alltså inte ny. Genom här aktuell bestämmelse lyfts denna skyldighet inom krishanteringsområdet fram (prop. 2005/06:133 s. 51 f. och 61).

6 § Det geografiska områdesansvaret på lokal nivå regleras i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Innebörden av kommunens geografiska områdesansvar har redovisats ovan, se kommentaren till 2 kap. 7 § LEH ovan.

Av 52 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion framgår att länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig myndighet enligt LEH och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet. Genom sin verksamhet ska

länsstyrelsen minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

7 § Länsstyrelsen ska inom sitt geografiska område i fråga om sådana situationer som avses i 9 § vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer, som exempelvis kommuner, landsting och näringsliv, och den nationella nivån, samt verka för att:

- regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställs,
- nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt,
- under en kris samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och myndigheter
- informationen till allmänheten och företrädare för massmedia under sådana förhållanden samordnas, och
- efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande.

Som framgår av bestämmelsen är det på regional nivå länsstyrelsen som har att utöva det geografiska områdesansvaret. Länsstyrelsen ska således vara sammanhållande i krisberedskapen på det regionala planet. Precis som när det gäller kommunens geografiska områdesansvar innebär länsstyrelsens geografiska områdesansvar inte att länsstyrelsen tar över andra aktörers ansvar.

Av 54 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion framgår att länsstyrelsen avseende krisberedskap ska vara sammanhållande inom sitt geografiska område och före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas. Länsstyrelsen ska särskilt

1. ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid krissituationer,
2. stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet avseende planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning,
3. ha ett regionalt råd för skydd mot olyckor och krisberedskap, i vilket representanter för länsstyrelsen och berörda aktörer i krishanteringssystemet bör ingå, för att skapa nödvändig samordning,
4. upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som ska kunna användas som underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder,
5. följa upp kommunernas tillämpning av LEH,

6. årligen till MSB rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och landsting vidtagit och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna, samt
7. verka för att den verksamhet som berörda aktörer bedriver inom länet avseende krisberedskap bidrar till att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås.

Samverkansområden

8 § För att främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap och höjd beredskap ska planeringen för de myndigheter som anges i bilagan till denna förordning bedrivas inom samverkansområden. Samverkansområdena anges i bilagan.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får vid behov besluta att även andra myndigheter ska ingå i eller stödja arbetet i samverkansområdena.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska, i samverkan med de myndigheter som ingår i samverkansområdena, utveckla formerna för arbetet i områdena. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska vidare årligen lämna en redogörelse för och en bedömning av arbetet som bedrivits inom områdena till Regeringskansliet. Redogörelsen och bedömningen ska lämnas vid samma tidpunkt som årsredovisningen.

I den aktuella bilagan ingår, under samverkansområdet ”Geografiskt områdesansvar” och med ansvar enligt beredskapsförordningens 11 §, länsstyrelserna och MSB. Under samverkansområdet ”Skydd, undsättning och vård” och med ansvar enligt förordningens 11 § ingår Kustbevakningen, MSB, Rikspolisstyrelsen, Sjöfartsverket, Socialstyrelsen, Transportstyrelsen och Tullverket.

Förberedelser för och verksamhet under krissituationer

Risk- och sårbarhetsanalys

9 § Varje myndighet ska i syfte att stärka sin egen och samhällets krisberedskap årligen analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området.

Vid denna analys ska myndigheten särskilt beakta

1. situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, eller en situation där det finns ett hot eller en risk att ett sådant läge kan komma att uppstå,
 2. situationer som kräver brådska beslut och samverkan med andra aktörer,
 3. att de mest nödvändiga funktionerna kan upprätthållas i samhällsviktig verksamhet, och
 4. förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.
- Myndigheten ska värdera och sammanställa resultatet av arbetet i en risk- och sårbarhetsanalys. De myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen enligt 11 §

och de myndigheter som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beslutar i enskilda fall, ska lämna en redovisning baserad på analysen till Regeringskansliet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Redovisningen ska innefatta vilka åtgärder som planeras och en bedömning av behovet av ytterligare åtgärder.

Syftet med de risk- och sårbarhetsanalyser som varje myndighet, dvs. även länsstyrelsen, enligt denna bestämmelse är skyldig att göra är att stärka samhällets krisberedskap. Myndigheten ska därför analysera inte bara den egna verksamheten utan även beakta sådana faktorer i övrigt som kan komma att påverka förmågan till verksamhet inom myndighetens ansvarsområde. En myndighets ansvarsområde följer av de lagar, förordningar m.m. som reglerar vad myndigheten har för uppgifter.

Utbildning och övning

10 § Varje myndighet ska ansvara för att personalen vid myndigheten får den utbildning och övning som behövs för att den ska kunna lösa sina uppgifter i samband med krissituationer. En planlagd utbildnings- och övningsverksamhet i syfte att uppnå detta mål ska genomföras.

Det är viktigt att krishanteringssystemets aktörer har förmågan att samverka, samordna och informera vid krissituationer. Precis som för kommuner och landsting krävs det därför även för myndigheternas del en utbildnings- och övningsverksamhet med hög ambitionsnivå. Övningar med inslag av beslutsfattande under krissituationer är därför av stor vikt. Kunskap om uppgifter, mandat och ansvarsfördelning är viktigt för att uppnå effektiv samordning över sektors- och nivågränser.

Särskilt ansvar för krisberedskapen

11 § Myndigheterna som anges i bilagan till denna förordning, länsstyrelserna samt i övrigt de andra myndigheter som regeringen meddelar föreskrifter om eller beslutar efter förslag från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris och för att förebygga sårbarheter och motstå hot och risker.

Myndigheterna ska särskilt

1. samverka med länsstyrelserna i deras roll som områdesansvarig myndighet,
2. samverka med övriga statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda,
3. beakta det samarbete som sker inom Europeiska Unionen och internationella forum i frågor som rör samhällets krisberedskap,

4. beakta behovet av forsknings- och utvecklingsinsatser och annan kunskapsinhämtning såsom erfarenhetsåterföring av inträffade händelser,
5. beakta behovet av säkerhet och kompatibilitet i de tekniska system som är nödvändiga för att myndigheterna ska kunna utföra sitt arbete,
6. beakta behovet av deltagande i det samhällsgemensamma radiokommunikationssystemet för skydd och säkerhet (Rakel) som förvaltas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, och
7. informera Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om sin övningsverksamhet för att den ska kunna samordnas med den övningsverksamhet som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap planerar. Myndigheterna ska vidare delta i den övningsverksamhet som berör deras ansvarsområde.

Som framgår av bestämmelsen är det inte bara de myndigheter som anges i bilagan till krisberedskapsförordningen och länsstyrelserna som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen. Även andra myndigheter kan komma att pekas ut av regeringen beroende på vad det är för förutsättningar som gäller i en viss situation, vilken kompetens som behöver tillföras etc. I och med att MSB kan föreslå myndigheter som bör ges ett särskilt ansvar för krisberedskapen har denna myndighet också ett ansvar att kontinuerligt överväga i vad mån andra myndigheter än de redan utpekade bör ges det aktuella ansvaret.

Tjänsteman i beredskap

12 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska vid behov till Regeringskansliet lämna förslag på förändringar av vilka myndigheter som 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.

I bestämmelsen anges vilka befogenheter en tjänsteman i beredskap (TiB) är avsedd att ha. Avsikten är således att den aktuella tjänstemannen har en delegerad rätt att i viss utsträckning fatta beslut för myndighetens räkning.

Av 53 § första stycket förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion framgår att 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.

Ledningsfunktion

13 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska vid behov till Regeringskansliet lämna förslag på förändringar av vilka myndigheter som ska ha förmåga att vid en kris, som berör myndigheternas egna ansvarsområden eller medför behov av samverkan med annan myndighet, omgående kunna upprätta en ledningsfunktion.

Av 53 § andra stycket förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion framgår att länsstyrelsen ska 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.

Rapportering

14 § Myndigheter med ansvar enligt 11 § ska, när en situation som avses i 9 § andra stycket uppstår, hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.

15 § Varje myndighet ska efter förfrågan från Regeringskansliet eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap lämna den information som behövs för samlade lägesbilder.

Verkställighetsföreskrifter

34 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får

1. meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av 9 § om risk- och sårbarhetsanalyser,

...

3.5 Förordning (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om Försvarmaktens stöd till statliga myndigheter, kommuner, landsting och enskilda.

...

2 § För tillhandahållande av utrustning från Försvarmakten ska bestämmelserna i denna förordning gälla i stället för vad som sägs i 4 § avgiftsförordningen (1992:191).

Förutsättningar för Försvarsmaktens stöd

4 § Försvarsmakten får på begäran lämna stöd till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen, Tullverket, andra statliga myndigheter samt kommuner och landsting.

6 § Försvarsmakten får lämna stöd enligt 3-5 §§ endast om Försvarsmakten har resurser som är lämpliga för uppgiften och det inte allvarligt hindrar dess ordinarie verksamhet eller dess medverkan enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Försvarsmaktens personal

7 § När stöd lämnas enligt denna förordning får Försvarsmaktens personal inte användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda.

8 § När Försvarsmakten lämnar stöd till civil verksamhet får endast sådan personal inom Försvarsmakten som har lämplig utbildning för uppgiften medverka. Försvarsmakten skall se till att den medverkande personalen har nödvändig kunskap om de särskilda förhållanden som kan gälla för uppgiften.

10 § Försvarsmaktens personal får inte användas för uppgifter enligt denna förordning som kan medföra en inte obetydlig risk för att personalen kan komma att skadas.

11 § En enhet inom Försvarsmakten som lämnar stöd enligt denna förordning skall stå under befäl av en militär chef.

Begäran och beslut om stöd

13 § En begäran om att Försvarsmakten ska lämna stöd till civil verksamhet ska göras hos Högkvarteret. Beslut ska fattas av överbefälhavaren eller av den inom Högkvarteret som överbefälhavaren bestämmer.

Om begäran endast avser utrustning eller tjänster av mindre omfattning, får dock begäran göras hos någon annan organisationsenhet inom

Samövning

15 § Försvarsmakten får delta i övningar för att förbereda stöd till civil verksamhet. Begäran om att Försvarsmakten ska delta i en sådan övning ska göras på det sätt som sägs i 12 (numera upphävd) och 13 §§. Beslut ska fattas på det sätt som anges i 13 §.

Avgifter

16 § Försvarsmakten ska ta ut avgifter för stöd enligt denna förordning. Full kostnadstäckning ska uppnås, om inte stödet lämnas till en annan statlig myndighet eller det är fråga om stöd enligt 3 §.

Försäkring

17 § Försvarsmakten får, trots 5 § förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering, som villkor för stöd enligt denna förordning bestämma att försäkring ska tecknas för statens egendom, ansvarighet eller i övrigt för skador som staten skall ersätta. Detta gäller stöd som lämnas till kommuner, landsting och enskilda.

1 Kommunernas handlingsprogram

5.9 Surahammars kommun

Handlingsprogram enligt LSO

Handlingsprogram för förebyggande skydd mot olyckor 2007-2010

Handlingsprogrammet antogs av kommunfullmäktige den 18 juni 2007. Enligt programmet består kommunens planer och styrdokument inom det aktuella området av bl.a. handlingsprogram för räddningstjänst (Mälardalens Brand- och Räddningsförbund, MBR), krisledningsplan för Surahammars kommun, informationsplan vid krisledning och POSOM-plan. Av programmet framgår att krisledningsorganisationen genomgått en övning i ledningsmetodik 2006 och en larmövning 2007. Målsättningen är att minst en övning ska ske med delar ur kommunens krisledningsorganisation varje år. Hela krisledningsorganisationen ska övas minst en gång under mandatperioden.

Beträffande kommunens risktypografi (riskbild) anføres i programmet att kommunen har ca 20 200 invånare och består av Surahammar, Ramnäs och Virsbo. Inom MBR:s utryckningsområde bor ca 6 procent av medborgarna i Surahammars kommun. 1994 gjorde en brandingenjör i samarbete med Surahammars Räddningstjänst en riskanalys. Denna omfattar verksamheterna vatten-, värme- och elförsörjning. Enligt analysen är det bl.a. av stor vikt att en fullständig dubblering sker på de känsliga punkter som finns i försörjningssystemen. 2006 togs rapporten "Olycksrisker i Surahammars kommun" fram. Rapporten är en övergripande inventering av riskbilden och har utgjort grund för beslut om vilka delprogram som skulle upprättas i "föreliggande handlingsprogram". Inom MBR:s område visar statistik att bränder och trafikolyckor står för det största antalet händelser i kommunerna som leder till en räddningsinsats. Ett

kapitel av handlingsprogrammet avser väderrelaterade olyckor med avseende på översvämningar och höga flöden.

Handlingsprogram för räddningstjänst

Handlingsprogrammet för räddningstjänst är framtaget av MBR och är gemensamt för kommunerna Surahammar, Hallstahammar och Västerås. Det gäller fr.o.m. den 1 januari 2012. I programmets kapitel 2, *Risker som kan föranleda räddningsinsats*, anför(s avsnitt 2.1.1) att trafikolyckor och bränder i bostäder orsakar störst skada på människor. Objekt där redogörelse för brandskyddet ska finnas står för mer än hälften av händelserna med stora konsekvenser för egendom. I avsnittet *Övrigt* (2.1.4) sägs att det en gång per tio år inträffar att åtta räddningstjänstuppdrag pågår samtidigt som kräver omfattande samordning och strategisk ledning. En gång per år inträffar det att två insatser pågår samtidigt som bägge kräver samordning av flera enheter. En gång per år inträffar det en olycka där flera liv står på spel och som kräver omfattande insatser av räddningstjänsten. Mer än 20 gånger per år genomförs tre eller flera insatser samtidigt inom förbundsområdet.

Målen för räddningstjänsten behandlas i programmets kapitel 3. I avsnittet anför(s i avsnitt 3.2.1. under inriktningsmål följande. ”För att minimera skador på människor och egendom ska tiden till dess att en första insats påbörjats av person med grundläggande förmåga i brandsläckning minska.

Som övergripande effektmål anges att bränder ska hanteras så snabbt och effektivt att de inte medför allvarliga skador för tredje man och som effektmål bl.a. följande.

- En brand ska kunna begränsas till en brandcell i de fall insats påbörjats innan branden spridit sig till fler brandceller än startbrandcellen.
- Brandspridning till närliggande fristående byggnad (småhus) ska inte ske efter påbörjad släckinsats.
- Brandsläckning ska genomföras så effektivt att en brand såväl i byggnad som i terräng inte sprider sig till byggnad på annan fastighet.

I avsnitt 3.2.5 *Stora olyckor* anføres som inriktningsmål att MBR ska utveckla ledningsförmågan för att vid stora katastrofliknande olyckor kunna agera handlingskraftigt och effektivt genom användning av samhällets totala resurser så att skadorna på drabbade personer, deras egendom och på miljön minimeras. Som effekt mål anges följande.

- Vid katastrofliknande olyckor ska 10 stationer kunna vara insatta på olycksplatsen inom två timmar.
- Efter fyra timmar ska avlösning för 5 styrkor finnas på brytpunkt.

I avsnitt 3.2.6 *Ledning* anføres som inriktningsmål att MBR ska arbeta för att på ett kostnadseffektivt sätt kunna säkerställa en effektiv ledning genom samverkan. Det övergripande effekt målet är att MBR ledningsmässigt ska kunna hantera årligen återkommande typolyckor i ett tidigt skede och på ett effektivt sätt.

I avsnitt 3.2.7 *Övrigt* anføres som inriktningsmål att MBR snabbt och effektivt ska fånga upp nya risker, lokalisera riskobjekt och riskområden samt anpassa organisation och resurser till ändra förutsättningar, bl.a. genom införskaffande av ny modern utrustning. Som effekt mål anges bl.a. att vid olyckor där stora egendoms- och miljövärden står på spel ska insats med specialutrustning vara påbörjad senast inom en timme.

I handlingsprogrammets kapitel 4 redovisas *räddningstjänstens förmåga*. Inledningsvis (avsnitt 4.1) anføres att MBR:s styrkor når större delen av förbundets yta inom 20 minuter och att man med avseende på snabbhet (servicegrad) ”ligger bättre till än riksgenomsnittet”. MBR kan ledningsmässigt ”per omgående” hantera en insats som kräver särskild operativ ledning och samordning på plats och samtidigt hantera MBR:s övergripande strategiska och normativa beslutsnivå. Uthålligheten vid stora insatser är i jämförelse med andra räddningstjänster låg och man måste förstärka med resurser från andra räddningstjänster och organisationer för att kunna hantera långvariga stora och ”katastrofliknande” olyckor. Dessa faktorer innebär sammantaget (trygghetsfaktor) att MBR bedöms vara en genomsnittlig

räddningstjänstkommun. Om en förmåga inte kan upprätthållas under längre tid eller om det kan befaras att en viss förmåga inte kommer att kunna upprätthållas under längre tid ska rapport lämnas till direktionen.

Beträffande *räddningsstyrkornas förmåga med avseende på bränder* anförs (avsnitt 4.2.1) att samtliga utryckningsstyrkor har kunskap och utrustning för släckning av mindre brand i skog i anslutning till farbar väg.

Räddningsstyrkornas placering behandlas i avsnitt 4.2.3 där det anförs att räddningsstyrkorna i Virsbo, Surahammar, Hallstahammar, Kolbäck och Skultuna samtliga är försedda med en snabb mindre enhet (FIP) som kan rycka ut direkt från aktuell uppehållsplats till olycksplatsen.

När det gäller *brandvattenförsörjning* sägs i avsnitt 4.2.4 att MBR förfogar över materiel och resurser för att självständigt kunna upprätta en 2 km lång begränsningslinje inom 60 minuter längs farbar väg.

Frågan om *ledning av insatser* behandlas i avsnitt 4.6 där det bl.a. anförs att MBR har förmåga att samordna flera enheter i samband med räddningstjänst. Denna samordning kan i normalläget starta innan enhet nummer tre anländer till respektive olycksplats. MBR anges vidare att, genom länssamverkan, ha "tillgång till en Räddningschef i beredskap med befogenhet att disponera länets resurser för bästa resultat vid aktuell händelse och upprätthållande av skäligen beredskap för ytterligare händelser". Utbildad personal inom organisationen uppges kunna organisera en räddningsstab i händelse av en omfattande olycka. Larmplaner, åtgärdskalendrar, insatsplaner och resursförteckningar liksom en lednings- och sambandsinstruktion finns för att möjliggöra en effektiv samverkan. MBR har sedan 2008 modern teknik för effektiv bakre ledning vid större insatser och ledning av flera samtidigt pågående insatser. Efter förstärkning med egen fridygsledig personal kan MBR hantera katastrofliknande insatser som inte pågår under flera dygn.

I handlingsprogrammets avsnitt 4.9 anförs beträffande *alarmering av räddningstjänsten* bl.a. följande. SOS Alarm AB förmedlar larm som inkommer via telefonnummer 112. Utalarmning av räddningsstyrkorna sker utifrån fastställda larmplaner via ordinarie telekommunikationsnät eller via MBR:s radionät.

Räddningscentralen (RC) ”som finns anordnad för höjd beredskap fungerar i fredstid som sambands- och ledningscentral för MBR vid större olyckor och svåra påfrestningar.

Beträffande *resurser* (kapitel 5) sägs i avsnitt 5.1 (*bemannning*) att MBR i normalfallet förfogar över 40 man i beredskap inklusive ledningsfunktioner. Under juni, juli och augusti är normalbemanningen 39 man. I avsnitt 5.4 behandlas frågan om *förstärkt bemanning (uthållighet)*. Det sägs där att bemanningen vid en omfattande olycka eller annan extraordinär händelse samt höjd beredskap kan behöva ökas. Förutom inkallad personal måste MBR begära hjälp från andra räddningstjänster och andra organisationer för att kunna upprätthålla en tillräcklig beredskap vid långvariga insatser. I detta avsnitt anges vidare att samtliga brandingenjörer och insatsledare inom MBR är utbildade i stabsarbete. Vidare beskrivs vilka funktioner som är planerade och övade för förstärkt beredskap.

Av avsnitt 5.6 framgår vilka *förstärkningsresurser* som MBR genom avtal med andra räddningsstyrkor kan få tillgång till.

Slutligen anges i avsnitt 5.7 *Ledningsresurser för räddningstjänst* att den övergripande ledningen av MBR:s räddningstjänst normalt utövas av funktionen brandingenjör i beredskap. Vid varje larm finns även ett befäl som bemannar MBR:s egen ledningscentral (systemledning). För mer omfattande händelser, bl.a. när brandingenjören i beredskap tas i anspråk som räddningsledare ute på en olycksplats, finns en länsgemensam räddningschefberedskap för normativ och strategisk ledning.

Plan enligt LEH

Krisledningsplan

Surahammars kommuns krisledningsplan fastställdes av kommunfullmäktige den 10 juni 2013. Av planen framgår att kommunens målsättning är följande.

- Att ha en god beredskap och förmåga att snabbt få igång krisorganisationen samt insatser på lokal nivå i syfte att hindra eller begränsa skador på personer, egendom och miljö.

- Att den kommunala verksamheten vid den extraordinära händelsen eller vid höjd beredskap väsentligen ska kunna bedrivas i samma omfattning som under normala förhållanden. Som lägst ska kommunen dock ha nödvändig förmåga att upprätthålla samhällsviktiga verksamheter.
- Att vid allvarliga störningar ha god förmåga att leda kommunala insatser, att samordna information till allmänhet och media samt att upprätthålla samband med andra aktörer inom det egna geografiska området.

Under kommunstyrelsen ska vid extraordinär händelse i fredstid det övergripande arbetet ledas av en krisledningsnämnd. Nämndens verksamhet framgår av "Reglemente för krisledningsnämnd". Krisledningsplanen utlöses:

- När ordinarie rutiner för ledning inte svarar mot händelsernas krav.
- Flera verksamhetsområden berörs, stort behov av samordning.
- Stort informationsbehov.
- Stort behov av samverkan med andra.

Krisledningsorganisationen i kommunen består av krisledningsnämnd, stab, informationsgrupp och POSOM.

De arbetsuppgifter som krisledningen ställs inför kräver en organisation som medger flexibilitet när det gäller gruppens sammansättning. Staben ska framför allt inrikta sig på följande arbetsuppgifter.

- Analysera
- Skapa informationsunderlag
- Bearbeta ärenden
- Förbereda underlag för beslut
- Förbereda föredragningar
- Följa upp beslut

- Svara för samverkan
- Planera för åtgärder på längre sikt (göra konsekvensanalys/=omfall)

Som stöd för krisledningens arbete har fyra åtgärdskalendrar och en handlingsplan upprättats; en kalender för långvariga strömavbrott, en för avbrott i vattenförsörjning, en för fjärrvärmeavbrott samt en för allvarlig kemikalieolycka. Handlingsplanen gäller olyckor i vattenskyddsområde.

Som stöd för stabschefen har fyra mallar upprättats; en för chefens uppgifter, en för ledningsgenomgång/dagordning, en för analysfunktion och en för ”när krisen är över”.

Stabschefen (=kommunchef) och informationsansvarig beslutar om olyckan eller händelsen är av den omfattningen att informationsplanens organisation ska sättas igång.

Alarmering av kommunens krisledning sker via SOS Alarm²⁸ och i regel på uppdrag av Räddningschef i beredskap alternativt räddningsledare, U-Sam (Länsstyrelsen) eller polisen.

Av krisledningsplanen framgår att Surahammars kommun har utbildat ”en första omgång FRG”. Målet är att ha minst 60 personer i FRG.

Beträffande uthållighet sägs i planen att krisledningsorganisationen bör bemannas så att den kan verka i minst en vecka, vilket förutsätter en bemanningsplan för treskift. ”Det bör vara förberett för att vid behov kunna komplettera ordinarie krisledningsorganisation”.

När en kris är över ska bl.a. en utvärdering göras och lärdomar och erfarenheter tas till vara. Utvärderingen ska baseras på ”ett skriftligt material”. Resultatet av utvärderingen ska delges kommunfullmäktige, berörda enheter, myndigheter och organisationer. ”Tillfälligt utdelade instruktioner och förteckningar ska återkallas samt att loggböcker, dagbok och övriga anteckningar ska arkiveras”. Åtgärder bör initieras för att förhindra, motverka och försvåra ett ”uppreparande eller för att minimera skadorna vid ett uppreparande av händelsen”.

²⁸ Surahammar har ingen TiB. Larm sker i stället till ett antal ”dedikerade tjänstemän” som har viktiga befattningar såväl i krisledningsorganisationen som i ordinarie organisation. Larmlistan finns hos Sos Alarm.

Alla som ingår i kommunens krisorganisation ska under mandatperioden utbildas och övas. År 1 ska utbildning och övning omfatta "Utbildning i krishanteringssystemet samt larmövning" och år 2-4 "Startövning samt ledningsövningar i seminarieform".

Informationsplan vid krisledning

Målet med informationsplanen är att kommunens information vid svåra påfrestningar på samhället (större olycka/katastrof, kris och höjd beredskap) ska

- lämnas snabbt,
- vara korrekt och entydig samt
- vara lättbegriplig och upprepas.

Kommunens krisledning ansvarar för ledning och samordning av den kommunala informationen, externt som internt. Krisledningsnämnden ordförande eller dennes ersättare är ansvarig för informationsverksamheten och fattar beslut om när och hur informationsplanen ska tillämpas.

Informationsansvarig eller den som tjänstemannaledningsgruppen utsett leder det operativa informationsarbetet. Informationsgruppen ska bistå krisledningen med "en analys och information från olika myndigheter om deras bedömningar, beslut och åtgärder samt vidarebefordra inkommande information från andra aktörer till krisledningen. Informationsgruppen ska "ha förmåga att kapacitet att hantera, analysera, bearbeta och förmedla information till berörda medarbetare i kommunen, myndigheter, organisationer, kommuninnevånare och medier samt att dokumentera detta arbete". Gruppen svarar för all informationsverksamhet utom den räddningsrelaterade om inte annat "överenskommes" med MBR. Gruppen organiseras i

- Samordning (1 person)
- Upplysningscentral (1+4 personer)
- Presscenter (2 personer)

- Analys och dokumentation (3 personer).

Kommunens policy är att informationen alltid ska stämmas av med krisledningsnämndens ordförande eller dennes ersättare innan vidareförmedling.

5.10 Sala kommun

Handlingprogram enligt LSO

Enligt handlingsprogrammet, som antagits av kommunfullmäktige den 16 december 2013, är kommunens mål i det aktuella avseendet att

- Sala kommuns innevånare ska uppleva att de bor i en trygg och säker kommun. Upplevelsen ska ligga över riksgenomsnittet.
- Antalet olyckor som föranleder räddningsinsats ska minska.
- Antalet olyckor med svåra skador eller stora konsekvenser ska vara lågt.

Förebyggande arbete

Beträffande kommunens förebyggande verksamhet anføres att kommunens säkerhetsansvarige och beredskapsplanläggaren driver det övergripande förebyggande säkerhetsarbetet. Räddningstjänsten driver det förebyggande brandskyddsarbetet. Kommunens risk- och säkerhetsgrupp leder och samordnar de förebyggande insatserna mellan förvaltningarna. På förvaltningarna och på anläggningarna ska lokala brand- och säkerhetsombud driva säkerhetsarbetet.

Risker som kan leda till räddningsinsats

Beträffande frågan vilka risker som kan leda till räddningsinsats anføres i programmet att det i kommunen finns totalt ca 21 700 invånare. Procentuellt finns fler sysselsatta inom jord- och

skogsbruk än riksgenomsnittet. Kommunens geografiska utbredning och det höga antalet jordbruk innebär att bl.a. lantbruksbränder är en betydande risk. Vad gäller *brand i det fria* är gräsbränder mest frekvent förekommande. Denna kategori leder oftast inte till någon allvarlig skadebild. När det gäller *skogsbränder* anføres i programmet att som en konsekvens av att befolkningstätheten är låg, är sannolikheten för att skogsbränder förblir oupptäckta ”längre än normalt” stor. Skogsbränder inträffar längre fram på sommaren ”då det krävs en djupare upptorkning av naturen”. Normalt inträffar 2–5 skogsbränder per år men kan variera kraftigt beroende på väderförhållandena. Det förhållandet att staten sedan några år tillbaka har återinfört bevakningen med skogsbrandsflyg uppges ha stor betydelse för tidig upptäckt av bränder i glesbefolkade områden.

Under rubriken *Strategi för att förebygga brand* anføres att kommunens vidsträckta utformning med långa utryckningstider innebär att den enskilde måste kunna hantera olyckor och göra egen räddningsinsats innan annan hjälp kommer till platsen. Det förebyggande arbetet innan olyckan sker och förmågan att själv hantera olyckor för att mildra konsekvensen ska prioriteras och resultera i att tillbud och bränder i möjligaste mån aldrig inträffar. För att de uppsatta målen ska nås ska kommunen genom utbildning och information höja kunskapen hos kommunens invånare så att alla bl.a. ska kunna göra insatser vid ”vardagsolyckor” och även ”en första räddningsinsats vid större och komplicerade olyckor”.

Handlingsprogram för räddningstjänst

Enligt vad som sägs under rubriken *Kommunens förmåga att genomföra räddningsinsats* är kommunens mål när det gäller skydd mot olyckor följande.

- Den nationella ambitionen att färre ska omkomma eller skadas vid olyckor samt att mindre ska förstöras vid olyckor ska återspeglas i Räddningstjänsten Sala Hebys eget arbete.
- Vid de olyckor som, trots de förebyggande insatserna, ändå inträffar ska räddningsarbetet ske med hög kvalitet. Detta sker

genom att strukturerade förberedelser finns för stegen före, under och efter räddningsinsatsen.

- Konsekvenserna efter en olycka är i de flesta fall avhängiga av hur lång tid det tar innan hjälp anländer till olycksplatsen. Sala är en glesbefolkad kommun som dessutom är stor till ytan. Ambitionen är att anspänningstid (tid mellan larm och att uttryckning påbörjas) och insatstid (tid mellan larm och arbete på olycksplats påbörjas) bibehålls med nuvarande förmåga. Detta innebär att ”insats påbörjas för 76 procent av kommuninvånarna inom 10 minuter och för 98 procent inom 20 minuter”.

Prioriterade åtgärder är enligt programmet följande.

- Före insats ska aktuella larmplaner finnas så att lämpliga resurser larmas. Utveckling av effektivt räddningsarbete med teknik och metoder ska ske. Personalen ska vara välutbildad och övad för uppdraget. Kunskaperna ska fokuseras på riskerna i det egna primärområdet. Förmågan att ingå i en större räddningsinsats utanför det egna primärområdet ska finnas. Förberedelser på särskilda riskobjekt genom insatsplanering och orientering på plats ska ha skett.
- Under insats ska Räddningstjänsten Sala Heby ha god ledningsförmåga. Förmågan ska leda till att den egna organisationens resurser utnyttjas så att olyckorna effektivt och snabbt avhjälps. Vid de tillfällen olyckan är så omfattande eller komplicerad att externa resurser behöver utnyttjas, ska ledningen ha förmåga att utnyttja detta på bästa sätt. Samverkansavtal som underlättar detta ska finnas i erforderlig omfattning.
- Efter räddningsinsats ska denna avslutas så att de drabbade får råd och stöd i den uppkomna situationen. Avtalade uppdrag inom restvärdesräddning och vägsanering ska utföras. Vid behov av utökad restvärdesinsats ska restvärdesledare informeras om detta. Olycksundersökning ska ske efter varje insats och vid behov ska denna fördjupas i syfte att klarlägga orsak och om möjligt förebygga upprepning.

När det gäller *kommunens förmåga för räddningsinsats* anförs bl.a. att den normativa och strategiska ledningen utövas av funktionen räddningschef i beredskap. Den operativa ledningen på olycksplats sker av lokal räddningsledare och vid större eller komplicerade olyckor av kommunövergripande befälsfunktion. För att uppnå insatstiderna enligt mål är Sala kommun indelat i fyra räddningstjänstområden. Vid större insatser omdirigeras de egna räddningsstationernas resurser inom Sala och Heby kommuner. Räddningsbistånd kan också begäras från räddningstjänster enligt avtal eller med stöd av lagen om skydd mot olyckor.

Vid omfattande olycka eller olyckor organiserar räddningschefen stab efter olyckans behov och omfattning. Staben organiseras i huvudbrandstationens räddningscentral. Staben ska också kunna utgöra operativt stöd till kommunens krisledning. Vid större och kommunövergripande olyckor finns via länsstyrelsen samverkansorganet U-sam som ska stödja kommunen i arbetet. I denna funktion ingår även en regional räddningschefsberedskap. Vidare anförs att arbetsområdet inom den kommunala räddningstjänstskyldigheten är för stort för att kunna beskrivas i detalj. Vad som i det följande sägs om vad de olika styrkorna ska klara själva och efter första samverkanssteget är därför endast exempel.

Samtliga räddningsstyrkor med bemanningen deltidstyrkeledare och två deltidbrandmän kan utföra åtgärder mot bl.a. brand av mindre omfattning i gräs och skog i anslutning till bilväg samt avspärrning av begränsad skadeplats.

Utöver de insatser som kommunens ytterstationer kan utföra förväntas Salastationens heltidsstyrka (insatsledare, heltidsstyrkeledare och tre heltidsbrandmän) bl.a. kunna utföra insats med avancerad högtryckssläckning och insatser mot brand i skog och gräs utanför farbar väg i lätt eller medelsvår terräng. Om heltidsstyrkan förstärks med deltidspersonal ska förmågan bl.a. inkludera insatser vid två larm varav den ena kräver rökdykarinsats.

I kommunen finns en räddningschef, två ställföreträdande räddningschefer och brandinspektör. Dessa ska vara heltidsanställda och enligt räddningstjänstavtal ”uppehålla motsvarande tjänster i Heby kommun”. Tjänsterna bemannar funktionen lokal räddningschef i beredskap som ansvarar för normativ och strategisk ledning.

I Sala finns räddningsstyrka bestående av heltidsanställd personal samt en deltidsanställd person. I heltidsstyrkan ingår funktionen insatsledare i beredskap som också utför operativ ledning vid större eller komplicerade olyckor inom kommunens alla stationsområden.

Insatsstyrkorna ska ha god kunskap om det egna räddningsområdets "stationära risker". Det ska även finnas en kunskap om de viktigaste ej stationära riskerna. Detta gäller främst insatsområden med transportrisker. Det ska finnas en god kunskap om metoder och materialutnyttjande för att kunna utföra en god förstainsats och det ska finnas förmåga att kunna samverka mellan insatsstyrkorna i den egna organisationen. Vidare ska det finnas ledningsförmåga att dels kunna bygga upp och underhålla insatser av olika storlek, dels utnyttja egna resurser effektivt. Slutligen ska "vid behov" andra räddningstjänsters resurser vara kända och "förmås utnyttjas effektivt".

Övning och utbildning ska utföras så att de grundläggande kunskaperna i befattningsutbildningarna underhålls och fördjupas liksom det ska finnas "ärligen upprättade utvecklingsprogram för deltidsstationerna, heltidsstationen samt ledningsorganisationen". Programmen ska möjliggöra att "de interna kunskaperna tas tillvara i hela organisationen. Inhämtande av extern kompetens är viktigt och ska kunna förmedlas organisationen i erforderlig omfattning". All övningsverksamhet ska dokumenteras.

Med avseende på *gränsöverskridande räddningstjänstssamverkan* med grannkommunerna är sådan formaliserad med MBR, Enköping- Håbo Räddningstjänst samt Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund. Räddningstjänstavtal finns med MBR och Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund. Avtalet innebär att respektive räddningstjänst kan larma ut delar av avtalspartens resurser med omedelbart varsel.

När det gäller alarmering anføres i programmet att SOS Alarm förmedlar larm som inkommit via larmnummer 112. Utalarmering av Räddningstjänsten Sala Hebys styrkor sker genom av räddningstjänsten förutbestämd larmplan.

Plan enligt LEH

Enligt planen, som är daterad den 10 februari 2008, är syftet med denna att ge vägledning i hur Sala kommun ska ledas under s.k. extraordinära händelser. Kommunens krisledning består av dels en krisledningsnämnd, som utgörs av ledamöterna i kommunstyrelsens arbetsutskott, dels en krisledningsstab. Staben består av ett antal personer som kommunchefen utser. Krisledningsstaben ska vara organiserad i tre skift för att kunna ha god uthållighet under en längre tid.

När det gäller arbetsfördelningen sägs i planen att krisledningsnämndens uppgifter består i att fatta normativa beslut. Kommunchefen utövar den yttersta strategiska ledningen medan staben utgör ”operativ strategisk ledning”. Krisledningsstaben ska bereda de ärenden som krisledningsnämnden ska fatta beslut i. Vidare ansvarar krisledningsstaben för att krisledningsarbetet samordnas såväl inom kommunens organisation som med övriga externa krisaktörer.

Krisledningsstabens uppgifter är bl.a. följande.

- Bedöma de omedelbara konsekvenserna på grund av händelsen för såväl allmänheten som kommunens egna verksamheter.
- Bedöma vilka åtgärder som måste vidtas för att förhindra oacceptabla konsekvenser.
- Sammanställa en realistisk bild över läget.
- Bedöma behovet av och förbereda de normativa och strategiska beslut som ska fattas av krisledningsnämnden.
- Klargöra i vilken utsträckning nödvändiga åtgärder kräver resurser utöver dem som är disponibla hos den för respektive funktion normalt ansvarige.
- Hantera eventuell omfördelning av resurser mellan förvaltningarna.
- Klargöra vilka åtgärder som ska prioriteras i de fall de tillgängliga resurserna är eller blir otillräckliga.
- Bedöma om det föreligger behov av hjälp från länsstyrelsen, andra myndigheter, organisationer eller företag utöver de normalt engagerade.

- Bedöma vilket informationsbehov som föreligger gentemot allmänheten, massmedia och andra myndigheter, organisationer och företag samt samordna informationsinsatserna.
- Bedöma vilka särskilda insatsbehov som föreligger. Exempel på sådana behov kan vara evakuering av äldre, utspisning med varm mat och dryck eller andra åtgärder.
- I övrigt följa och vidta de åtgärder som behövs för att hålla konsekvenserna av händelsen på en så låg nivå som möjligt.

I planen finns rutiner för hur krisledningen larmas och aktiveras beskrivna. Inlarmning kan utföras med hjälp av SOS Alarm.

Enligt planen organiserar krisledningsnämnden och tillhörande stab sitt arbete enligt följande.

Normativ ledning: tolka och besluta organisationens roll.

Krisledningsnämnden utgör kommunens normativa ledning när nämnden är i drift. Den normativa ledningen beslutar i frågor av principiell och övergripande natur och fastställer inriktning och sätter ramarna för den strategiska ledningen. Den normativa ledningen har inga strategiska eller operativa uppgifter.

Strategisk ledning: besluta om verkställighet av normativa beslut och insatsens ram.

Kommunchefen utgör den strategiska ledningen. Den strategiska ledningen beslutar om verkställighet av normativa beslut, fastställer tidplaner, resursfördelning och geografiska avgränsningar. Den strategiska ledningen ansvarar också för omvärldsbevakning, samverkan med andra organisationer samt beslut om omfallsplaneringens inriktning.

Kommunchefen ansvarar för krisledningsnämndens stab och utövar sitt ledarskap genom strategisk ledning. Stabens verksamhet leds av stabschefen. Stabsverksamheten ska bl.a.

- omsätta fattade strategiska beslut i konkreta åtgärder och uppgifter,
- samordna kommunens resurser genom sina förvaltningar,
- rekvirera, konsultera och samordna externa resurser och expertis,

- organisera och svara för samband såväl inom staben som till berörda staber/förvaltningar/enheter/motsvarande inom kommunen och aktuella samverkande organ,
- svara för lägesuppföljning,
- leda staberna för bl.a. kommunens förvaltningar och
- leda kommunala bolag

Operativ ledning: förvaltningsledningarna för kommunens förvaltningar utövar den operativa ledningen för respektive förvaltnings verksamhetsområde.

Utbildning och övning: krisledningsorganisationen ska utbildas och övas regelbundet. Krisledningsstaben ska övas minst en gång per år.

Avveckling: när förhållandena medger ska krisledningsnämnden besluta att de uppgifter som nämnden övertagit från andra nämnder och styrelser återgå till ordinarie organ. Det är viktigt att avvecklingsarbetet sker på ett strukturerat sätt. Ledningsorganisationens arbete är avslutat först när hela verksamheten har avvecklats, följts upp och utvärderats. Avvecklingsarbetet leds av en utsedd ansvarig. Informationens roll ska särskilt beaktas även vid avvecklingen.

Utvärdering: under det pågående ledningsarbetet ska det finnas rutiner för att säkerställa iakttagelser och förslag till förbättringar. Kommunens utvärdering av den extraordinära händelsen ska påbörjas så snart som möjligt efter att normal verksamhet återupptagits. Vid utvärderingen ska bl.a. följande beaktas.

- Allt material i form av dokumentation, redovisningar, m.m. ska samlas in.
- Alla personal som deltagit i ledningsarbetet ska intervjuas.
- Samverkande myndigheters och organisationers synpunkter på det genomförda arbetet ska inhämtas.
- En analys av det genomförda arbetet ska tas fram med stöd av dagbok och insamlade uppgifter.
- Förslag till revideringar i organisation och planering ska tas fram.

- Ekonomisk utvärdering av händelsen och beslutad verksamhet ska göras.

Som exempel på olika delar inom kommunens krishanteringsorganisation nämns följande.

Krisinformation: informationsverksamheten är en mycket viktig del av krishanteringen. Kommunen har ett ansvar att samordna informationen bland de olika krisaktörer som medverkar i krishanteringen. Informationsansvarig är därför en viktig aktör i krisledningsstaben. Målet är att informationen ska vara snabb, korrekt och trovärdig. Kommunen har vidare att sköta mediehanteringen, informera allmänheten, samordna informationen till drabbade och anhöriga samt att se till att det finns en väl fungerande interninformation. Telefonväxeln ska vid ett krisläge kunna fungera dygnet runt samt ha förmåga att hantera en ökad mängd telefonsamtal. Sala kommuns hemsida ska användas som en av många informationskanaler.

POSOM-verksamhet: POSOM-gruppens huvuduppgift är att stödja individer och familjer, upprätta informations- och stödcentrum samt samverka med övriga organisationer som berörs av händelsen. POSOM-gruppen kan aktiveras när de ordinarie resurserna inte räcker till.

Räddningstjänst: det lokala styrdokumentet för räddningstjänsten är Handlingsprogram för skydd mot olyckor i Sala kommun.

Riktlinjer för information vid kris

Syftet med riktlinjerna, som är daterade den 2 december 2014, är att klargöra roller, ansvar och uppgifter inför, vid eller efter en allvarlig händelse.

Målet med informationsplanen är att kommunens information vid alla typer av kriser ska vara:

- öppen – den som vill ha information ska få den, om det inte finns lagliga begränsningar,
- lättillgänglig – den som söker information ska kunna hitta den så enkelt som möjligt,

- snabb – i samband med aktuella händelser ska information finnas så snart som möjligt,
- trovärdig – saklig information med tydlig avsändare,
- begriplig – språket ska vara lätt att förstå och
- målgruppsanpassad – informationen ska anpassas till målgruppens förutsättningar gällande utformning, språkbruk och val av kanal.

Under rubriken *Hantera en kris* anförs att ansvaret för den interna och externa kommunikationen följer chefsansvaret i Sala kommun. Alla situationer ska rapporteras till förvaltningschef som därefter kontaktar kommunchefen. Följande uppmaning ges.

- *Inventera* och se till att snabbt få en lägesbeskrivning av situationen. Det är viktigt att följa händelseförloppet och dokumentera informationsinsatserna, minst en gång per dag.
- *Gör en checklista* – vad har hänt, hur har det kunnat hända, vad hade kunnat hända och vad händer nu?
- *Lämna snarast möjligt en så fullständig redovisning* som det går för att undvika eventuella spekulationer.

Under rubriken *Organisation vid en extraordinär händelse* anförs följande. Vid en extraordinär händelse som påverkar samhällsstrukturen är kommunchefen ansvarig för informationsverksamheten. Det innebär att denna fattar beslut om och i så fall när informationsplanen ska tillämpas. Vidare anförs följande.

- Informationsgruppen ska bestå av informationsansvarig, pressansvarig, webbansvarig, pressvärd samt en upplysningscentral för allmänheten.
- Informationsgruppen ska kunna arbeta i skift dygnet runt.
- Kommunchefen avgör om ett särskilt center för direktinformation ska inrättas i anslutning till olycksplatsen.

Huvuduppgiften för Kontaktcenter är att svara för den externa informationen till allmänheten. Kontaktcenter ska:

- Besvara telefonförfrågningar från allmänheten.
- Hänvisa samtal från anhöriga om saknade, skadade eller omkomna till sjukvård och polis.
- Ta emot och helst skriftligt vidarebefordra upplysningar från allmänheten till ledningsgrupp.
- Svvara för riktad information till grupper som talar andra språk än svenska.

Efter en händelse där kommunens informationsgrupp har varit verksam ska arbetet utvärderas och granskas. Den informationsansvarige tar initiativ och ser till att utvärderingen genomförs.

I riktlinjerna beskrivs en s.k. åtgärdskalender för informationsinsatser i händelse av större olycka, katastrof eller extraordinär händelse.

Beträffande frågan om information på andra språk anför att det vid en större krissituation som berör allmänheten måste det information på andra språk. Denna ska kunna distribueras via hemsida, Upplysningscentralen eller direkt till berörda parter.

5.11 Fagersta kommun

Handlingsprogram enligt LSO, framtaget av Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund

Fagersta kommun är medlem i Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund (SDR). SDR har tagit fram ett gemensamt handlingsprogram för den förebyggande verksamheten och för räddningstjänst för de kommuner, Avesta, Hedemora, Fagersta och Norberg, som ingår i förbundet. Handlingsprogrammet omfattar tiden 2011-2014.

Förebyggande arbete

När det gäller bedömningen av vilka typer av olyckor som inträffar anføres att det inom SDR:s medlemskommuner totalt sett är fler utryckningar än genomsnittet för kommuner med jämförbar folkmängd. Framförallt bränder utomhus och inom industrin är överrepresenterade. Däremot är det färre utryckningar till bostadsbränder och bränder i allmänna byggnader vilket är en förändring sedan föregående handlingsprogram upprättades. Största riskerna utgörs av trafikolyckor, bostadsbränder och drunkning. Räddningstjänsten är dimensionerad för att hantera dessa mer frekventa händelser. Konsekvenserna kan hanteras i kommunens ordinarie verksamhet. Speciella risker med liten sannolikhet att inträffa men med stora konsekvenser finns i form av brand i samlingslokal, omfattande industribrand, olyckor där farligt gods är inblandat, järnvägsolycka, flygolycka, översvämning, ras eller skred.

När det gäller risken för stora och allvarliga olyckor anføres att sådana ”tack och lov” inträffar så sällan att ”man inte kan använda sig av ett statistiskt underlag för enskilda kommuner”. I programmet nämns exemplet brand i en offentlig lokal med flera människor som skadas eller omkommer. Denna typ av risker måste, enligt programmet, hanteras genom att skapa säkra miljöer genom att ”bl.a. se till” att framtaget regelverk följs samt att personalen som arbetar i lokalen är utbildad för att klara av att snabbt utrymma och ev. släcka branden. Skulle en sådan händelse ändå inträffa kan inte konsekvenserna hanteras inom den ordinarie verksamheten utan mer resurser måste tillföras.

Resursbehoven för att kunna genomföra räddningstjänstinsatser tillgodoses genom samverkan mellan SDR:s enheter och externa resurser, exempelvis från andra kommunala räddningstjänster.

I programmet har som lokala säkerhetsmål angetts att SDR, utifrån de risker som uppmärksammas i riskanalysen, ska vidta åtgärder och aktiviteter inom medlemskommunerna syftande till att bl.a. antalet bränder i byggnader ska minska med minst 5 procent, ingen ska omkomma eller skadas allvarligt till följd av bränder i publika miljöer samt företag och organisationer ska ha ett fungerande systematiskt brandskyddsarbete. Utifrån dessa mål ska SDR bl.a. ha ”förmåga att sätta in förebyggande åtgärder då det

finns tendenser i samhället som kan leda till olyckor”. Det förväntade resultatet härav har formulerats som ”genomföra händelsebaserade tillsyner med omedelbar verkan då det kommer in signaler om att något inte är som det ska”.

När det gäller räddningstjänsten är målet bl.a. att all operativ personal i förbundet ska vara väl förberedda, utbildade och övade i att hantera de arbetsuppgifter som förväntas vid en räddningsinsats. SDR ska följa utvecklingen av nya metoder och genom test och utvärdering ge förslag till vilka som bör implementeras. SDR ska ersätta det analoga kommunikationssystemet med det nationella digitala lednings- och sambandssystemet Rakel för att alla enheter i förbundet ska kunna kommunicera och samverka med varandra och med polis, ambulans och SOS Alarm. Utrustning ska finnas för att ta emot koordinater från SOS Alarm i samband med larm för att lokalisera larmadress samt för ledningsstöd och beslutsstöd. Anspänningstiderna ska hållas vid alla typer av larm.

Räddningstjänst

I denna del av handlingsprogrammet behandlas frågor om t.ex. brandvattenförsörjning, varning/information till allmänheten, alarmering, beredskap och räddningstjänstpersonalens kompetens. Under den övergripande rubriken Skadeavhjälpande åtgärder behandlas frågan om ledningsprinciper. Det anförs att det, för att klara av att leda en eller flera räddningsinsatser samtidigt och för att kunna uppnå en bra uthållighet och beredskap, behövs ett färdigt system med ledningsprinciper. Ledning sägs vara en ”medveten påverkan på ett system/organisation av människor och teknik genom bl.a. planering, genomförande och uppföljning”. Vidare sägs att SDR har valt att använda ”räddningsverkets skrift Grunder för ledning som ledningsmodell. Den ska gälla både i det dagliga arbetet, vid räddningsinsatser i fred samt under höjd beredskap”. I programmet ges en ”översiktlig förklaring till ledningsprinciperna”. Det framgår då att man har tre ledningsberedskapsnivåer: nivå 1 betecknas grön ledningsberedskap och utgör normal ledningsberedskap. Nivå 2 betecknas gul ledningsberedskap och är en utbyggnad av grön ledningsberedskap.

Denna nivå införs exempelvis vid en stor olycka. Nivå 3 betecknas röd ledningsberedskap och införs vid höjd beredskap eller svår påfrestning i fred.

SDR har avtal om ömsesidig gränslös samverkan med räddningstjänsterna som gränsar till förbundets medlemskommuner, bl.a. MBR och räddningstjänsten Sala-Heby. Avtalen innebär att den räddningsstation som har den snabbaste insatstiden till skadeplatsen alltid blir larmad först oavsett var olyckan har inträffat.

Plan enligt LEH

Krisledningsplan

Enligt planen, som antogs av kommunfullmäktige den 28 maj 2013, är kommunens inriktningsmål att trygga människors liv, personliga säkerhet och hälsa samt hindra eller begränsa skador på miljö och egendom. Kommunen ska ha en god förmåga att hantera krissituationer i fredstid och genom detta också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar vid höjd beredskap. Slutligen ska kommunen upprätthålla nödvändiga funktioner för ledning, samband och information vid en extraordinär händelse eller annan allvarlig samhällsstörning.

Effektmålen är att krisledningsorganisationen ”ska kunna samlas och kunna verka inom tre timmar efter larm”. Krisledningsorganisationen ”ska kunna verka, uthålligt, under minst en vecka”. Krisledningsorganisationen ska ha utbildad personal samt tillgång till lämpliga lokaler och utrustning för att kunna bedriva ett effektivt arbete. Slutligen ska krisledningsorganisationens förmåga upprätthållas genom utbildning och/eller övningar.

Krisledningsorganisationen består av krisledningsnämnd, krisledningsgrupp, informationsgrupp, serviceenhet och POSOM-grupp. Denna organisation kan, beroende på händelse och behov, kompletteras. En extraordinär händelse innebär inte automatiskt att krisledningsnämnden ska träda i funktion utan det är omständigheterna i det enskilda fallet som är avgörande. Krisledningsnämnden kan också träda in utan att en extraordinär

händelse föreligger. Syftet är då att hålla ”den” informerad och förberedd om läget skulle försämrats. Krisledningsgruppen är det ledningsorgan som prioriterar och samordnar de operativa insatserna vid en extraordinär händelse. Gruppens ansvar och främsta arbetsuppgifter är följande.

- Starta och upprätthålla en samordnad krishantering inom kommunen.
- Skapa och vidmakthålla en aktuell och samlad bild av händelsen.
- Besluta om informationsinsatser.
- Etablera kontakt med berörda myndigheter och organisationer.
- Bedöma behovet av insatser och samordna dessa mellan kommunens olika verksamheter.
- Sammanställa beslutsunderlag till krisledningsnämnden.
- Genomföra nödvändiga åtgärder.
- Dokumentera information om händelsen, beslut, åtgärder etc.

Om krisledningsgruppen förväntas tjänstgöra under längre tid än tolv timmar måste skiftindelning av personalen göras omgående. Personal måste ”sparas och förberedas” för att avlösa dem som arbetar inledningsvis.

Efter en händelse där hela eller delar av kommunens krisorganisation har varit aktiverad ska insatsen utvärderas och granskas. Som exempel på utvärderingsaktiviteter anges insamling av material, intervjuer med den egna personalen och ”samverkande” och analyser av genomfört arbete samt eventuellt förbättringsförslag.

Krisledningsgruppen ska övas och/eller utbildas minst en gång per år, informationsgruppen ska övas och/eller utbildas minst en gång per år inom det egna ansvarsområdet, krisledningsnämnden ska övas och/eller utbildas minst två gånger per mandatperiod och POSOM-gruppen ska träffas minst två gånger per år för utbildning eller övning.

Till planen hör en checklista för krisledningsgruppen.

Kriskommunikationsplan

Kriskommunikationsplanen, som är ett komplement till ovanstående krishanteringsplan, beskriver hur informationsarbetet ska utformas och hur organisationen ska vara uppbyggd samt vilka resurser som krävs för att informationsverksamheten ska fungera vid extraordinära händelser.

Målet för kommunens kriskommunikation är att informationen vid svåra påfrestningar på samhället ska

- lämnas snabbt,
- vara korrekt och entydig,
- vara lättbegriplig och upprepas,
- vara målgruppsanpassad och
- värna de drabbade.

”Kriskommunikationsplanens organisation” är uppdelad i två enheter, informationsgruppen och serviceenheten. Informationsgruppen ska ha förmåga och kapacitet att hantera, bearbeta och vidareförmedla krisledningsgruppens information till berörda medarbetare i kommunen, myndigheter, organisationer, kommuninvånare och medier. Arbetet ska dokumenteras och informationsgruppen ska även kunna arbeta skift dygnet runt vid behov. Informationsgruppens huvuduppgifter är att följa informationsspridningen, analysera behovet av ytterligare informationsinsatser och bistå med informationsstrategiska bedömningar, följa utvecklingen i TV, radio och övrig media för att informera krisledningsgruppen om hur händelsen framställs av utomstående aktörer, bistå krisledningen med en analys och information från olika myndigheter om deras bedömningar, beslut och åtgärder samt att samordna information med andra myndigheter och aktörer, till exempel räddningstjänst.

Kommunens växel och reception är en del av informationsgruppen och ska vid frågor från allmänheten lämna de upplysningar som meddelats från informationsgruppen. Betydelsefull information från allmänheten ska tas emot, antecknas och vidarebefordras till informationsgruppen.

Upplysningscentralen är en utökning av växeln för att kunna hantera informationsbehovet vid extraordinär händelse.

I planen regleras rollfördelningen mellan informationsgruppen och serviceenheten. Vidare regleras frågan om med vilka hjälpmedel kommunikationen ska ske: i första hand telefon, mobiltelefon, fax, e-post och Rakel. Även frågan om informationskanaler regleras i planen och det upplyses att det inom kommunen finns förutbestämda informationsplatser. Vidare behandlas varning och information till allmänheten, i form av bl.a. s.k. VMA. Vägledning lämnas för utformningen av VMA. Slutligen informeras om att Fagersta kommun har tillgång till WIS och har konton i systemet.

5.12 Norbergs kommun

Handlingsprogram enligt LSO, framtaget av Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund

Norbergs kommun är, liksom Fagersta kommun, medlem i Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund (SDR). Det hänvisas därför i denna del till redovisningen ovan av det gemensamma av SDR framtagna handlingsprogrammet.

Plan enligt LEH

Krishanteringsplan och krisinformationsplan

Norbergs kommun och Fagersta kommun har i alla väsentliga delar likalydande krishanterings- och krisinformationsplaner. Det hänvisad därför även i dessa delar till motsvarande redovisning ovan.

1 Tillsyn

1.1 Tillsyn på regional nivå

MBR

Protokoll den 28 april 2009 avseende tillsyn av *MBR, där Surahammar kommun* är medlem.

I protokollet meddelar Länsstyrelsen sitt beslut att följa upp om förbundets förmåga att genomföra räddningsinsats innebär att de antagna målen i handlingsprogrammet om "effektiv räddningsinsats inom godtagbar tid" *inte uppfylls* då s.k. avsteg gjorts från den grundbemanning som beskrivs i handlingsprogrammet. Länsstyrelsens tillsyn syftar bl.a. till att följa upp om det nationella målet i LSO 1 kap. 3 § om "räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt" uppfylls. Eftersom förbundets direktions beslut om vad som är "godtagbar tid" i egna målformuleringar är det i Länsstyrelsens intresse att följa upp enbart när de politiska och nationella målen inte uppfylls. Numerären i utryckningsstyrkan är därför, enligt beslutet, av sekundär betydelse i detta sammanhang.

De övergripande effektmålen samt övriga effektmål är utåtriktade mot medborgarna ("vilket skydd ska Greta ha?") och ska kunna mätas på skadeplatsen. Prestationsmålen är inåtriktade mot den egna verksamheten ("vad ska verksamheten göra för att åstadkomma skyddet för Greta, dvs. vad ska brandpersonalen kunna?"). Sedan 1/1 2009 följs prestationsmålen upp efter varje insats. De då nytillsatta inre befälen hade till uppgift att fylla i en speciell mall där man direkt ser vilka mål som inte uppfylls efter resp. insats. Även avvikelser i personal rapporteras in i systemet, både vid över- och underbemanning.

De mål som gäller *stora olyckor* är svåra att följa upp men kan göras utifrån stickprov och den övningsverksamhet som bedrivs.

När det gäller förmågan att genomföra räddningsinsats hade Arbetsmiljöverket vid inspektion på MBR bl.a. ställt krav på att förbundet skulle göra en ny riskanalys för rökdykarinsatser då bemanningen i undantagsfall kunde understiga 1+4 vid s.k.

oplanerad frånvaro. I praktiken innebar detta att man vid sådana tillfällen gav avkall på ledningsstrukturen genom att ta bort en styrkeledare och därigenom låta en (1) insatsledare ansvara för både den övergripande ledningen och den direkta personalledningen för fyra brandmän. Vid behov kunde även Brandingenjör i beredskap tillkallas.

När det gäller olycksundersökningar har kriterier fastställts för när olycksundersökningar ska göras. Två personer hade gått SRV:s brandutredarutbildning. MBR ansvar var begränsat till brandutredningar samt utredningar av egen insats vid olyckor. Övriga typer av olyckor (trafik, drunkning etc.) som föranlett räddningsinsats skulle utredas av respektive medlemskommun. Vid tiden för tillsynsbesöket skedde inget informationsutbyte mellan MBR och medlemskommunerna om olyckor skett som kunde föranleda olycksundersökningar av kommunen.

När det gäller lokutionen "Likvärdigt skydd mot olyckor med hänsyn till lokala förhållanden" diskuterades vid tillsynsbesöket bl.a. begreppen "Skydd" och "Mått på säkerhet". Frågan ställdes om man kunde anse att invånarna i området för Mälardalens Brand och räddningsförbund hade "ett likvärdigt skydd mot olyckor jämfört med andra kommuner/förbund?" Som jämförelsekommuner till Västerås och till hela förbundet hade Länsstyrelsen valt ut Nerikes brandkår (huvudort Örebro) samt Gästrikens räddningstjänst (med huvudort Gävle). Som jämförbara kommuner med Hallstahammar valdes Hallsberg och Arboga. Att jämföra med Surahammar är t.ex. Tranemo och Smedjebacken. Det konstaterades att:

- förbundet hade fler bostäder med fungerande brandvarnare både gentemot riket i stort och gentemot jämförelsekommunerna.
- förbundet hade en stor informations- och rådgivningsverksamhet (inkl. utbildning). Jämfört med Gästrikens räddningstjänstförbund låg man dock mycket lägre i antalet utbildade personer/1000 invånare men högre än Nerikes brandkår. Förbundet utbildade även fler än riket i snitt.
- Sammantaget fanns vissa värden som avviker i respektive kommun men det fanns inget som tyder på att invånarna i MBR hade ett sämre skydd, sett till lagens mål om "lokala förhållanden och likvärdigt skydd". I vissa avseenden kan

invånarna t.o.m. anses ha ett bättre skydd än genomsnittsmedborgaren i Sverige.

I protokoll den 25 maj 2011 framgår att Länsstyrelsen åter utfört tillsyn över MBR (Surahammar) och därefter gjort följande sammanfattande anteckningar. När det gäller bl.a. ansvarsfördelning mellan förbundet och medlemskommunerna anser Länsstyrelsen att det är av stor vikt att rutiner för hur och när kommunerna ska genomföra olycksundersökningar kommer till stånd, där det också bör framgå hur information mellan förbundet och kommunerna ska gå till för att säkerställa att olycksundersökningar som inte är brandrelaterade genomförs. Inför denna punkt i tillsynen hade Länsstyrelsen begärt in olycksundersökningar. I Surahammar och Hallstahammar hade det inte gjorts några sådana undersökningar. Västerås kommun hade överhuvudtaget inte svarat på Länsstyrelsens begäran.

När det gäller bedömning av ”likvärdigt och tillfredsställande skydd mot olyckor” gör Länsstyrelsen bedömningen att MBR, jämfört med de förbund (Nerikes respektive Gästrikens räddningstjänstförbund) som Länsstyrelsen valt att jämföra MBR med, att den totala personalnumerären, utifrån förbundets samlade riskbild, står i proportion till riskbilden samt att den även borgar för att MBR förfogar över en personell uthållighet vid större räddningsinsatser. Till grund för valet av jämförelseobjekt låg invånarantal, kommungrupp och tätortsgrad. Riskbilden påverkade inte valet av jämförelseförbund/kommuner.

Utifrån hur brandstationerna är lokaliserade anser Länsstyrelsen att MBR jämfört med andra förbund har en hög täckningsgrad för sin befolkning, vilket är positivt och därmed uppfyller kravet på ett ”likvärdigt och tillfredsställande skydd mot olyckor”. Det enda som sticker ut negativt är att det i Surahammar är förhållandevis låga siffror avseende responstid för b rand i bostad då endast ca 43 procent av brandplatserna nås inom 10 minuter jämfört med omkring 70 procent för Hallstahammar och Västerås kommuner. En möjlig förklaring till siffrorna för Surahammar är att den s.k. FiP-bilen stått på brandstationen stor del av tiden, vilket gör att anspänningstiden är längre.

Sala kommun

Enligt anteckningar den 25 november 2009, efter Länsstyrelsens i Västmanland tillsynsbesök i Sala kommun, omfattade tillsynen kommunens preciserade skyldigheter enligt LSO. Tyngdpunkten kom dock främst att ligga på resultatet av den kommunala verksamheten och inte metoderna för att uppnå resultatet. Under den inledningsvisa rubriken Sammanfattning har anförts följande.

Länsstyrelsen finner att kommunen ser handlingsprogrammet som ett viktigt styrdokument och att det ligger till grund för såväl tvärsektoriell planering som verksamhetsuppföljning.

Av handlingsprogrammet för skydd mot olyckor framgår att det ska ske en fortsatt utveckling av system för att bättre kunna värdera räddningstjänstbehovet i kommunen. Länsstyrelsen kommer att följa kommunens arbete med frågan och då primärt genom att under våren 2010 begära att få ta del av egenkontrollen för verksamhetsåret 2009.

Det finns ett etablerat system för olycksundersökning/orsaksutredning. Vidare görs, utifrån insatsrapporten, en utvärdering av den egna insatsen vid varje tillfälle. En kvalitetssäkring i detta arbete är att insatsledaren alltid är närvarande vid insatser inom områden med deltidsorganisation, antingen som räddningsledare eller som controller. Även utalarmeringen följs upp i de fall man upplever den som bristfällig eller långsam. Uppföljningen av olyckor som inte leder till räddningsinsats kommer att utvecklas, inom ramen för kommunens systematiska säkerhetsarbete.

Länsstyrelsen finner att kommunen uppfyller kraven om att ”en kommun ska genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag”. Länsstyrelsen föreslår dock, med utgångspunkt för kommunens målsättning med informations- och rådgivningsverksamheten (”öka den enskildes riskmedvetande”) att även kommuninnevånare som har sin bostad placerad i mer perifera delar av kommunen (lång insatstid för räddningstjänsten) blir en prioriterad målgrupp.

Sala kommuns räddningstjänstorganisation, med tillhörande bemanningsnivå i absoluta tal, anspänningstid och kompetens, är vid en jämförelse i stort sett i paritet med jämförbara kommuner.

Sett till antalet årsarbetare på deltid (deltidsbrandmän och befäl) per 1000 innevånare har kommunen betydligt lägre värde än båda jämförelsekommunerna, men högre värde än Västmanlands län och riket i sin helhet. Under året har ett arbete med utveckling av räddningstjänstens insatsplanering påbörjats, tre medarbetare har utbildats för uppdraget och ett därför avsett dataprogram har införskaffats. Utvecklingen av organisationens materiel och metoder utgår från att göra det möjligt för deltidsstyrkorna att, med begränsade personella resurser, göra effektiva insatser.

Länsstyrelsen gör bedömningen att kommunens räddningstjänstorganisation avseende sin kompetens inte står i motsatsförhållande till regeringens bedömning i förarbetena till LSO.

Vidare anser länsstyrelsen att räddningstjänstorganisationens personalresurser, med tillhörande samverkansavtal, motsvarar riskbilden i kommunen.

Beträffande förmågan att genomföra räddningsinsats gör Länsstyrelsen bedömningen att Sala kommun uppfyller lagens intentioner, men med följande kommentarer.

- Kommunen bör följa upp larmbehandlingstiderna och säkerställa att det tider som gällde för 2008 inte är av strukturellt karaktär.
- Kommunen bör notera att man som målsättning i den nya handlingsplanen för skydd mot olyckor angett att 85 procent av befolkningen skall nås av en första räddningsenhet inom 10 minuter.
- Att utifrån den redovisade statistiken mäta effektiviteten i kommunens räddningsinsatser är inget säkert mått, men kan beaktas i kommunens eget kvalitetsarbete (egenkontroll) både avseende räddningsinsats samt information och rådgivning.
- Kommunen bör komplettera handlingsprogrammet avseende förmåga för räddningsinsats kopplat till numerären en brandförman och en brandman.

Länsstyrelsen finner att antalet bränder i bostäder i kommunen, mätt i antal per 1000 innevånare, ligger på en relativt hög nivå i

förhållande till jämförelsekommunerna och på en hög nivå jämfört med riket i sin helhet. Mätt i absoluta tal ligger antalet bränder tämligen konstant, och på en högre nivå än i jämförelsekommunerna. Det har under perioden inte omkommit några personer i bränder och skadefallet i övrigt ligger på en låg nivå. Länsstyrelsen föreslår att kommunen, utifrån det förhållandevis höga antalet bostadsbränder, analyserar statistiken för att se om det finns någon gemensam nämnare – bostadens belägenhet i kommunen, demografiskt mönster, sociala aspekter m.m.

Enligt protokoll den 24 april 2012 avseende tillsyn av *Sala* och *Heby* kommuner gör Länsstyrelsen bedömningen att kommunerna uppfyller intentionerna i LSO avseende olycksundersökningar. Länsstyrelsen anser att kommunerna uppfyller intentionerna i LSO om att räddningstjänsten ska planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. ”I de fall då bemanningen inte kan upprätthållas eller insatstider är långa måste informations- och utbildningsinsatser till för att öka kommuninvånarnas förmåga att göra en första insats.”

Ledningsövningar sker varje månad utom under sommarperioden. Ett syfte är att öka förmågan till att vid stora olyckor kunna samordna styrkor samt att belysa och öva utifrån den riskbild som finns. Ett annat syfte är att stärka funktionen som räddningsledare vid större insatser samt normativ och strategisk ledning.

I protokollet anförs under rubriken *Stora olyckor/insatser* att det i kommunerna finns ett antal komplicerade objekt som kräver övning och utbildning. Övning och utbildning sker kontinuerligt på och tillsammans med objektägarna.

Övningsverksamheten finns beskriven i respektive kommuns handlingsprogram och dessa mål uppfylls med råge.

SDR

Enligt anteckningar från tillsynsbesök den 26 augusti 2014 hade Länsstyrelsen Dalarna besökt Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund (SDR) den 26 augusti 2014. *Kommunerna Fagersta och Norberg är medlemmar i förbundet.*

När det gäller riskanalys anförs att förändringar har skett sedan handlingsprogrammet skrevs och kommer att inarbetas i nytt handlingsprogram för kommande mandatperiod. SDR reviderade sin riskanalys i somras. Riskerna är väl belysta och bör kompletteras med en analys över vilka förmågor som krävs för att ta hand om dessa risker.

SDR har i stort uppfyllt samtliga uppsatta mål med några få undantag. De som inte helt är uppfyllda är delvis uppfyllda och begränsas i vissa delar av att inköp av ny utrustning krävs. Nämnas kan exempelvis inköp av ny släckutrustning samt GIS-system. Detta medför också att vissa kunskaps- och färdighetsmål ännu inte är uppfyllda. Vissa utbildningstillfällen har blivit inställda på grund av skogsbranden i Västmanland. Den var lärorik i sig, bl.a. för den personal som ingick i olika stabs- och ledningsfunktioner.

SDR har enligt handlingsprogrammet en målsättning att utbilda 2600 personer per år i brandkunskap, systematisk brandskyddsarbete, heta arbeten, hjärt- lungräddning och brandsäkert hem. Huruvida man når målet är osäkert. För 2013 utbildades inom nyss nämnda områden 1827 personer. Orsak till detta är enligt förbundsledningen den långvariga lågkonjunkturen.

Beträffande SDR:s förmåga anförs att det, efter vissa neddragningar, i det initiala skedet saknas förmåga till att genomföra rökdykning. Efter förstärkning så går det dock att genomföra. För att minska tiderna för insats har man infört eget fordon för styrkeledaren. För att kompensera brister i förmågan satsar man på att utveckla och implementera nya system för räddningsinsatser. Den satsningen kommer även de övriga kårerna inom förbundet till del. Inom organisationen arbetar man med att se över rutiner och utveckla dessa i takt med att man får nya erfarenheter. Erfarenheter kommer dels från egna olycksutredningar eller från nationella källor. Varje år genomför ledningsgruppen möte med all personal, både hel- och deltidspersonal. Vid dessa möten går man igenom året som varit

samt lärdomar och eventuellt kommande förändringar. Dessutom har man särskilda styrkeledarmöten.

Länsstyrelsen kan konstatera att det saknas en uppdaterad kompetensförsörjningsplan där man kan följa att rätt kompetens upprätthålls. För styrkeledare och räddningsledare har de minst utbildning räddningsledare A men i vissa fall är det länge sedan de gick utbildningen. Man ser över detta med utbildning för insats- och räddningsledare och tänker sig utveckla idén med s.k. kaderövningar. För att öka förmågan vid insats särskilt vid brand och kemolyckor har förbundet tagit fram insatsplaner på de mer komplicerade objekten och objektskort på de övriga. Detta i syfte att minska tiden från larm till dess insats påbörjas.

Förmågan till ledning vid *större olyckor* är inte god och här måste man ta hjälp från andra organisationer framför allt i stabsarbetet. Förbundet har ingen rutin för att ta hjälp av andra förvaltningar som stöd i stabsarbete och för att kunna skapa uthållighet. Stora resurser krävs vilket också skogsbranden i Västmanland har påvisat. I samband med branden tog man hjälp från Rättvik och länets resurs för mobilt lednings- och sambandsstöd (MOBISOL) för att kunna leda på skadeplats. Den återgick sedan då staben flyttade in i Ramnäs. Övning med regional stabsresurs övas en gång per år, då med övriga i Dalarnas län. I Västmanlands län ha man ett räddningstjänstsamarbete som benämns U-sam. Det innebär bl.a. att man ingår i en beredskap och är varandras ställföreträdande räddningschefer. Det ska alltid finnas en brandingenjör i beredskap som stöd till insatsstyrkorna. Det är även den som tar kontakt med kommuncheferna och förbundsordförande vid större olyckor.

1.2 Tillsyn på nationell nivå

Enligt skrivelse rubricerad Minnesanteckningar den 16 juni 2014 hade MSB genomfört operativ tillsyn och tillsynsvägledning vid Länsstyrelsen i Västmanlands län den 4 mars 2014. Av skrivelsen framgår bl.a. följande.

MSB gör bedömningen att länsstyrelsen inom de flesta områden uppfyller lagens krav avseende övertagande av ansvar för kommunal räddningstjänst. Samtidigt bedömer MSB att det är

särskilt angeläget att länsstyrelsen övar övertagande av ansvaret för kommunal räddningstjänst för att länsstyrelsen bättre ska uppfylla lagens krav.

Under den övergripande rubriken Minnesanteckningar (s. 7 i skrivelsen) anføres beträffande denna punkt bl.a. följande. Den fastställda planläggningen bör ha ett aktuellt innehåll där hänsyn är tagen till regionala förhållanden och troliga olycksscenarioer, presumtiva räddningsledare bör ha utsetts, länsstyrelsens organisation bör ha utbildats och övats enligt fastställd planläggning samt allmänheten ska ha informerats om innehållet i planen.

Enligt anteckningarna har länsstyrelsen ”sedan förra tillsynsbesöket” uppdaterat planläggningen med scenarier då ett övertagande kunde bli aktuellt i länet. Det finns sex presumtiva räddningsledare utsedda. Länsstyrelsen har inte övat detta ansvar.

När det gäller länsstyrelsens skyldighet att genom rådgivning och information stödja kommunerna i deras verksamhet enligt LSO gör MSB bedömningen att länsstyrelsen inte uppfyller lagens krav. Länsstyrelsen bör genomföra planerad rådgivning och information utifrån LSO till kommunerna. Planeringen bör innefatta målsättning, behovsanalys, nödvändiga resurser och kompetens, tidplan för åtgärder samt metoder för uppföljning. Denna punkt anges kvarstå sedan förra tillsynsbesöket den 7 september 2011.

Beträffande frågan om länsstyrelsens tillsyn över kommunernas skyldigheter enligt LSO gör MSB bedömningen att länsstyrelsen inte uppfyller lagens intentioner inom flera områden. MSB anser att det är särskilt angeläget att utveckla följande områden.

1. Länsstyrelsen bör planera sin verksamhet för att kunna sammanställa en bedömning av kommunernas lagefterlevnad för varje mandatperiod. *Punkten kvarstår sedan förra tillsynsbesöket 2011-09-07.*
2. Länsstyrelsen bör säkerställa att tillsynsbesök genomförs enligt upprättad tillsynsplan i samtliga kommuner två gånger per mandatperiod för att både följa upp de preciserade skyldigheterna och kommunernas resultat. Planen för innefatta målsättning, behovsanalys, nödvändiga resurser och kompetens,

tidplan för åtgärder samt metoder för uppföljning. *Punkten kvarstår sedan förra tillsynsbesöket 2011-09-07.*

3. Länsstyrelsen bör analysera och återkoppla resultatet av årsuppföljningen till kommunerna. *Punkten kvarstår sedan förra tillsynsbesöket 2011-09-07.*
4. Länsstyrelsen bör regelmässigt följa upp kommunens egenkontroll för att säkerställa att denna bedrivs på ett enhetligt och effektivt vis.

I skrivelsen (s. 9) anförs att länsstyrelsens tillsynsverksamhet under de senaste två åren varit mer eller mindre vilande. I stället har man prioriterat bl.a. intern övningsverksamhet. Detta medför bl.a., enligt skrivelsen, att länsstyrelsens möjligheter är begränsade att genom tillsyn skapa en samlad bild och göra en heltäckande bedömning av räddningstjänsternas lagefterlevnad avseende LSO. När det gäller uppföljning av kommunernas agerande vid större räddningsinsatser anförs följande. Länsstyrelsen menar att man har förmåga att vid behov följa upp räddningsinsatser på organisatorisk nivå, men ej i detalj såsom val av släckmetoder och taktik. ”Behövs extra kompetens räknar länsstyrelsen med att kunna anlita extern kompetens från andra länsstyrelser eller kommunal räddningstjänst”. Detta har dock inte förberetts genom avtal eller genom att tillfråga möjliga resurspersoner.

I skrivelsen föreslår MSB även att länsstyrelsen för att höja verksamhetens kvalitet genomför följande.

- Länsstyrelsen bör begära att få ta del av och återkoppla resultatet för några olycksutredningar från varje kommun under mandatperioden. *Punkten kvarstår sedan förra tillsynsbesöket 2011-09-07.*

1.3 MSB:s årssammanställning för 2013 avseende tillsynen enligt LSO

I dokumentet Årssammanställning för 2013 av MSB:s tillsyn enligt LSO framgår att myndigheten under detta år besökt sex länsstyrelser (Länsstyrelsen i Västmanland län ingår inte i underlaget) och genomfört s.k. operativ tillsyn, dvs. tillsyn över de

skyldigheter som länsstyrelserna har enligt LSO och FSO. När det gäller övertagandet av kommunal räddningstjänst gör MSB tolkningen att ”den fastställda planen ska ha ett aktuellt innehåll där hänsyn tagits till regionala förhållanden och utarbetats utifrån troliga olycksscenarioer. Vidare att presumtiva räddningsledare är utsedda, planen är övad samt att allmänheten har informerats om innehållet i planen”. MSB gör bedömningen att de besökta länsstyrelserna ”inom de flesta områden uppfyller lagens krav, men att det även här finns vissa områden som är särskilt angelägna att utveckla. Detta handlar för de flesta länsstyrelserna om att beredskapen för detta område behöver övas. Några länsstyrelser behöver även komplettera planläggningen med relevanta scenarier för länet då ett övertagande kan bli aktuellt”.

För att en länsstyrelse ska leva upp till sitt ansvar behöver den ha en fungerande krisorganisation. Ett par av de besökta länsstyrelserna behöver säkerställa krisorganisationens bemanning och se till att den är känd inom länsstyrelsen. I detta ingår att de som ingår i krisorganisationen vet vilka förväntningar som ställs på dem.

För flertalet av de besökta länsstyrelserna har MSB sett att det finns behov av att säkerställa att informationen till allmänheten fungerar vid en händelse. Det kan handla om att ta fram en ny informationsplan eller informationsstrategi. Det kan också handla om att säkerställa länsstyrelsens organisation för kommunikation och att den deltar i krisorganisationens övningar.

Länen skiljer sig åt i fråga om naturgeografiska förhållanden, markanvändning och infrastruktur, befolkningsstruktur, samhällsviktig verksamhet etc. Planläggningen ska vara ett verktyg för länsstyrelsen och vid en händelse ge stöd för att hantera situationen på bästa sätt. Planläggning bör därför utgå från och anpassas till hur de regionala förhållandena ser ut. När det gäller övertagande av ansvar för kommunal räddningstjänst behöver ett par av de besökta länsstyrelserna utgå från de regionala förhållandena i länet och komplettera planläggningen med relevanta regionala scenarier som kan leda till övertagande.

För att få struktur och överblick när det gäller utbildning och övning anser MSB att länsstyrelserna behöver ha en övningsplanering på längre sikt. Med längre sikt avser MSB en planering på minst tre år. Övningsplanen bör även ha en koppling

till en utbildningsplan där det framgår vilka utbildningar länsstyrelsens personal behöver genomgå för att organisationen ska leva upp till sitt ansvar. Det är viktigt att utbildning, övning, erfarenhetsåterföring från övning och uppdatering/revidering av planläggning hänger ihop som en process.

1 Risken för skogsbrand

1.1 Risk- och sårbarhetsanalys – Länsstyrelsen i Västmanlands län

Länsstyrelsen i Västmanlands län redovisar identifierade och värderade hot, risker och sårbarheter samt kritiska beroenden inom länsstyrelsens ansvarsområde i sin årliga risk- och sårbarhetsanalys. I *risk- och sårbarhetsanalysen för 2011* anfördes beträffande skogsbränder följande.

”Länets yta är 538 070 hektar varav skogsmarken upptar ca 301 000 hektar, d.v.s. 56 %. Antalet bränder i skog och mark varierar kraftigt i antal från år till år beroende på väderlek. Flest insatser till skogsbränder är vanligast mellan maj och juli. Vid fyra av tio bränder är orsaken okänd.

Fyra kommuner har analyserat risken för stora skogsbränder och bedömt att dessa inte utgör någon risk för kommunens infrastruktur. För enskilda fastighetsägare kan det dock få stora konsekvenser.

Kommunernas riskvärdering:

Myndighet	Konsekvens	Sannolikhet
Skinnskatteberg	Stor	Medelstor
Arboga	Små	Trolig
Köping	Små till lindriga	Trolig
Västerås	Obetydlig	Ovanlig

Notering: Hallstahammar, Surahammar, Kungsör, Sala, Fagersta och Norberg har inte värderat risken ”Skogsbrand”.

Länsstyrelsens riskvärdering:

Sedan några år tillbaka finns skogsbrandflyg upphandlat som minskar risken för stor skogsbrand då flyget tidigt kan upptäcka bränder. I Västmanland finns en nationalpark, 91 naturreservat och ett stort antal områden som är skyddade av olika slag. Inslaget av friluftsliv är stort, vilket gör att risken för skogsbrand är betydlig.

Bedömning av förmåga:

Länsstyrelsens bedömning är att förmågan att hantera en skogsbrand är god.”

I *risk- och sårbarhetsanalysen för 2012* hade rapportens utformning ändrats, vilket bl.a. innebar att risken för skogsbrand slagits ihop med risken för brand i byggnader och tunnlar. Dessutom hade nya identifierade risker tillkommit, bl.a. risken för värmebölja. Denna risk presenterades under den övergripande rubriken Naturhändelser. Beträffande risken för värmebölja anfördes följande.

”Risken för värmebölja behandlades inte i 2011 års risk- och sårbarhetsanalys för Västmanlands län. Risken har endast blivit ytligt berörd av länets kommuner och landsting. En av de främsta riskerna med värmebölja är hemtjänst som sköts av externa aktörer och hur vattenförsörjningen till äldre eller sjuka genom dessa ska genomföras på ett tillfredsställande sätt. Länsstyrelsen anser att det inte finns tillräckligt med underlag för att göra en bedömning.”

I *risk- och sårbarhetsanalysen för 2013* anfördes beträffande risken för värmebölja följande.

”Risken för värmebölja behandlades inte i 2011 års risk- och sårbarhetsanalys för Västmanlands län. Risken har endast blivit ytligt berörd av länets kommuner och landsting. Hallstahammars och Surahammars kommun har genomfört ett gemensamt krishanteringsråd där temat var Värmebölja. Två av syftena med krishanteringsrådet var att identifiera brister i förmågan att hantera värmebölja samt att identifiera samverkansbehov mellan kommunerna. Under 2013 utarbetade SMHI en möjlighet för kommunerna att få varning om värmebölja. Samtliga kommuner har framtagit rutiner för hur en sådan varning ska nå kommunerna.

En av de främsta riskerna med värmebölja är hemtjänst som sköts av externa aktörer och hur vattenförsörjningen till äldre eller sjuka genom dessa ska genomföras på ett tillfredsställande sätt.

Länsstyrelsen bedömer att förmågan att hantera värmebölja är i huvudsak god, men har vissa brister.”

I *risk- och sårbarhetsanalysen för 2014* har länsstyrelsen inkluderat risken för skogsbrand och därvid anført följande.

”Torsdagen den 31/7 utbröt en skogsbrand i Surahammars kommun. Branden spred sig snart och berörde inom några dygn fyra av länets kommuner, Surahammar, Sala, Fagersta och Norberg. Röken märktes över stora delar av Mellansverige och västra Finland.

Den 4 och 5 augusti 2014 var mycket varma dagar med temperaturer runt 30 °C och branden spred sig snabbt vidare. På morgonen den 5 augusti, den sjätte branddagen, sträckte sig brandområdet över en yta som omfattade den skogiga åsen öster om Kolbäcksåns dalgång, avgränsat sydost av länsväg 685 mellan Ramnäs och Fläcksjön och i nordväst av sjön Snyten. I den starka vinden tog sig branden punktvis över till norra sida av Snyten vid Snytsbo, vid Broarna och över länsvägen mellan Norberg och Sala nära Karbenings kyrka.

Den vidsträckta spridningen berodde på att marken var extremt torr efter värmebölja och torka samt på hårda vindar som på femte dagen först drog mot nordost, och sedan under natten mot nordväst. Den hårda vinden fick elden att sprida sig över långa sträckor. Elden har hoppat över naturliga begränsningslinjer.

Brandbekämpningen försvårades av att marken är svårtillgänglig, och rökutvecklingen störde sikten. Ett väderomslag den 6 augusti 2014 med molnighet och regnskurar skymde sikten ytterligare för de nyanlända släckningsflygplanen, så att dessa kunde lyfta först sent på eftermiddagen.

Branden har gått djup med spridning ner i jorden, och branden beräknades fortsätta under markytan i flera månader. Förutom den krypande branden vid jorden, blossade tiotals meter höga eldpelare upp flera månader efter det att räddningstjänst avslutats.

Fram till kl. 10.15 den 5 augusti hanterades branden av de kommunala räddningstjänsterna. Därefter tog länsstyrelsen över räddningstjänstansvaret.

Det är den största skogsbranden i Sverige sedan åtminstone 1950-talet och kanske betydligt längre än så med 13 800 hektar drabbad skog och ungefär 25 nedbrunna eller brandskadade byggnader.

Stora resurser från länet, övriga Sverige men även internationella resurser användes under insatsarbetet. Krishanteringsnätverket U-Sam nyttjades under hela händelsen.

Räddningsinsatsen avslutades officiellt den 11 september. Därefter har en särskild krishanteringsorganisation på länsstyrelsen, tillsammans med övriga berörda aktörer i länet, hanterat konsekvenserna av branden.

Flera utredningar och utvärderingar görs kring händelsen. Bedömning av förmåga kan inte göras innan dessa har genomförts.
Bedömning pågår.”

I ett särskilt kapitel (6) i 2014 års risk- och sårbarhetsanalys ges en övergripande beskrivning av *viktiga resurser som länsstyrelsen kan disponera för att motstå allvarliga kriser och hantera extraordinära händelser*. Resurserna är följande.

”... När en stor händelse inträffar sammankallas U-Sams (U-Sam syftar till att åstadkomma en effektiv samverkan vid krissituationer) samverkansgrupp och det kommer vara i det forumet som samverkan kring behov och avrop av materiella och personella resurser kommer göras, både regionalt och nationellt. Om inte alla kommuner är drabbade kan de som inte är drabbade vara behjälpliga med personal och utrustning till de drabbade. Vad exakt som skulle behövas beror av händelse och går inte att beskriva övergripande.

Under skogsbranden sammanträdde U-Sam 1-3 gånger per dygn. I huvudsak var det chefer hos de olika aktörerna i U-Sam som samverkade. Framför allt var syftet med U-Sam-mötena att dela information och lägesbild samt att identifiera samverkansbehov. Under branden nyttjades resurser från 69 olika räddningstjänster, Försvarsmakten samt resurser från ett stort antal andra privata och offentliga aktörer.

I länsstyrelsens organisation finns en rad expertkompetenser som kan knytas till den egna krishanteringsorganisationen eller till länets samlade krishantering om så skulle behövas. Det är exempelvis veterinärkompetens för epizooti/ pandemifrågor, juridisk kompetens, miljökompetens vid utsläpp av olika ämnen, GIS-kompetens, dricksvattenkompetens, vattenkompetens ur biologisk synvinkel och ur översvämnings/ samordningsperspektiv

i och med att Länsstyrelsen i Västmanland tillika är Vattenmyndighet.

MSB har förstärkningsresurser inom olika områden som kan användas när länsstyrelsens egna resurser inte räcker till. MSB har förstärkningsresurser för:

- Skogsbrand
- Översvämning
- Oljeutsläpp
- Kemikalieolyckor

Förstärkningsresurserna består främst av utrustning men inom vissa områden också personal som stöttar vid insatsen.”

Efter denna redovisning följer, i kapitel 7, en *bedömning av förmågan inom Länsstyrelsens ansvarsområde att motstå och hantera identifierade hot och risker* enligt följande.

”Länsstyrelsens krishanteringsorganisation genomgick en omstrukturering under våren 2014. Skogsbranden har på ett omfattande sätt testat Länsstyrelsens krishanteringsförmåga. Länsstyrelsen i Västmanlands bedömning är att en liten organisation har mycket svårt att hantera en händelse av den här storleken. Flertalet länsstyrelser från övriga landet deltog i arbetet. Även efter avslutande av insatsen kräver händelsen utökade resurser, såväl personellt, materiellt som ekonomiskt. Utredningar och utvärderingar genomförs under 2014-2015. Vad dessa kommer fram till redovisas i 2015-års risk- och sårbarhetsanalys.

Länsstyrelsens TiB samt funktionen för Samhällsskydd och beredskap bedriver dagligen omvärldsbevakning. Detta bidrar till möjligheten att snabbt upptäcka risker och hot.

... Beredskapssamordnarna i kommunerna och landstinget träffas på initiativ av länsstyrelsen ca tre gånger/år. Man träffas även i andra sammanhang, t ex i arbetsgruppen för risk- och sårbarhetsanalyser och i Älvsamordningsgruppen. Sedan 2009 har också länsstyrelsen telefonkonferens med beredskapssamordnarna en gång/mån. Effekten av telefonkonferenserna är att det kontinuerligt delas aktuell information mellan organisationerna och kan i ett tidigt skede förebygga och förhindra en hotande kris.

Länets beredskapssamordnare deltog i stor utsträckning under insatsen kring branden under tiden då arbetet utgick från Ramnäs.

... Sedan 2005 finns ett regionalt krishanteringsnätverk, U-Sam Samverkansavtal i Västmanlands län. I U-Sam ingår länets samtliga kommuner, landstinget, Polismyndigheten, SOS Alarm, räddningstjänstförbunden och Sveriges Radio Västmanland. Försvarsmakten har adjungerats in i U-Sam sedan 2013. Länsstyrelsen är sammankallande och innehar ordförandeskapet. En arbetsgrupp från avtalsparterna träffas minst fyra gånger per år för att diskutera samverkan och för att upprätta rutiner kring samverkan. Ett stormöte arrangeras en gång per år där de ingående organisationernas TiB/motsvarande träffas. Huvudsyftet för U-Sam är att vara en plattform för samordning av insatser och av information till media och allmänheten samt för att upprätta en gemensam lägesbild vid inträffad händelse. Till U-Sam finns även ett utökat krishanteringsråd där de verksamheter som utpekats som samhällsviktiga för länet ingår. Krishanteringsrådet träffas en gång per år.

... Rakel finns hos samtliga blåljusmyndigheter samt samtliga kommunledningarna i länet. En handhavandeutbildning för kommunerna har genomförts. När det gäller elbranschen så har de större nätägarna i länet infört Rakel. En regional sambandsanalys är under framtagande. Rakel användes under skogsbranden. Resultatet av användandet kommer att framgå av den utvärdering som genomförs. Klart är dock att flera aktörer under branden upplevde stora problem gällande samverkan genom Rakel.

... Ett regionalt krisinformatörsnätverk bildades 2009 på initiativ av länsstyrelsen. I nätverket deltar informatörer från respektive kommun i länet, samt representanter från landstinget, länsstyrelsen, polisen, Trafikverket, ett räddningsförbund och från Västmanlands kommuner och landsting (VKL). Syftet med nätverket är att utveckla en struktur för informationsdelning och lägesrapportering, vid behov kunna stödja och hjälpa varandra i en krissituation samt att bidra med kompetensutveckling för länets informatörer. Nätverket har hittills träffats ca sex gånger per år med varierande teman såsom juridik och etik, sociala medier, krisinformationsplaner, studiebesök på SOS, polisen, räddningstjänsten etc. För närvarande, är förutom länsstyrelsen, alla kommuner i länet, räddningstjänstförbunden samt

Polismyndigheten i Västmanlands län och Ambulanssjukvården i Västmanland, anslutna till WIS. WIS användes under skogsbranden. Främst vid delande av lägesbild och informationsunderlag.

... Bedömning av länets förmåga

Utifrån ovan beskrivna parametrar i kapitlet samt redovisning i kapitel fem gör länsstyrelsen bedömningen att länets förmåga att hantera en extraordinär händelse är i huvudsak god, men har vissa brister (nivå 2). Ramar och planer finns i länet men alla risker och sårbarheter är inte analyserade eller övade. Även om länsstyrelsens bedömning av länets förmåga är densamma som 2013 har det skett en utveckling och förändring i länet till det bättre, men inte tillräcklig för att länsstyrelsen ska anse att länets förmåga är god (nivå 1). Brister som kvarstår är att alla samhällsviktiga verksamheter inte är övade. Det återstår även arbete med att utveckla risk- och sårbarhetsanalyserna. Kommunerna har kommit olika långt med att planera och vidta åtgärder utifrån identifiering av hot, risker och sårbarheter.”

1.2 MSB

I MSB:s publikation *Ett första steg mot en nationell riskbedömning* (2011) sägs beträffande risken för skogsbränder följande (s. 38).

”I Sverige inträffar varje år cirka 3 000–4 000 bränder i skog och mark. En till två gånger per decennium har Sverige haft somrar med omfattande skogsbränder. De vanligaste orsakerna till skogsbränder är i normala fall mänskliga aktiviteter som avverkning, lägereld och lek med eld. Även naturliga fenomen som blixtnedslag bidrar till skogsbränder. I Sverige medför en skogsbrand framförallt ett problem om den på något sätt påverkar samhällsviktig verksamhet. Vanliga skogsbränder, som inte påverkar samhällsviktig verksamhet, behöver inte vara stort problem i Sverige. Egentligen är problemet, enligt några experter, istället det omvända – i Sverige brinner det för lite i skogarna. Skogsbränder är bra för den biologiska mångfalden, menar dessa experter. Däremot är det alltid en stor ekonomisk förlust för den drabbade skogsägaren.

Ett varmare klimat kan medföra att säsongen för brand i vegetationen förlängs, liksom att det geografiska utbredningsområdet riskerar att bli större än idag. Skogsbrändernas antal kan då komma att öka. Antalet dagar med hög risk för skogsbränder förväntas öka framför allt i södra Sverige.

Den 11 augusti 2006 bröt en brand ut i Bodträskfors i Bodens kommun. Branden blev den största skogsbranden i Sverige i modern tid. En så stor yta som 1 900 hektar brann upp och orsakade stora ekonomiska förluster för de privata skogsägarna. Ett 80-tal brandmän från hela landet, hemvärnsmän, sju helikoptrar och frivilliga arbetade i en veckas tid med att bekämpa och begränsa branden.”

I MSB:s publikation *Framtida perioder med högrisk för skogsbrand* (2013) definieras begreppet högriskperioder som antalet sammanhängande dagar med höga index, dvs. högriskperioder.

Följande huvudsakliga slutsatser dras i publikationen.

- Framtida perioder med hög brandrisk kommer att vara vanligast förekommande i de områden som redan i dagens klimat är mest utsatta för brandrisk, framförallt i Östersjölandskapen.
- Öland och Gotland uppvisar de mest extrema brandriskförhållandena i ett framtida klimat.
- Starten på brandrisksäsongen i Östersjölandskapen tidigareläggs med ca 40 dagar till slutet av seklet.
- För södra Sverige senareläggs slutet på brandrisksäsongen med ca 10 dagar. Brandrisksäsongens längd ökar i södra Sverige med ca 50 dagar, i norra Sverige är ökningen 10-30 dagar.
- Frekvensen av högriskperioder ökar i hela Sverige, i Östersjölandskapen pekar scenarierna på att högriskperioder förekommer varje år i slutet av seklet.
- Längden på högriskperioderna ökar och i slutet av seklet är genomsnittliga perioder på 30 dagar vanligt förekommande i hela Götaland.

Av statistik publicerad av MSB angående *antalet räddningsinsatser till bränder i skog eller mark åren 2012-2014* (siffrorna för 2014 är preliminära) framgår följande.

	2012	2013	2014
Januari	11	4	17
Februari	21	13	14
Mars	241	547	179
April	301	684	505
Maj	381	621	395
Juni	85	219	389
Juli	104	530	566
Augusti	120	304	245
September	53	266	156
Oktober	25	159	59
November	14	31	18
December	7	28	16
Totalt	1 363	3 406	2 559

I publikationen *Risker och förmågor 2013* presenteras iakttagelser kring det svenska samhällets förmåga att hantera kriser (i den aktuella publikationen analyserades bl.a. kommuners, landstings, länsstyrelser och andra myndigheters förmåga att hantera vissa typer av händelser). Följande anför.

Ledning

Det som återkommer i flera scenarier är vikten av att det finns i förväg fastställda planer, rutiner och prioriteringsordningar som också efterföljs när krisen väl inträffar.

Samverkan

Sammantaget kan man konstatera att behovet av att samverka blir stort i samtliga scenarier och att framtagandet av gemensamma lägesbilder blir mycket viktigt. I samtliga scenarier kommer samverkanskonferenser att arrangeras för att framförallt tolka vad det är som har hänt, ta fram gemensamma lägesbilder och samordna framtagandet av information. Konferenserna kommer att kunna utgöra en grund för hur aktörerna ska arbeta med att hantera händelsen. Aktörerna har lyft farhågor om att det stora behovet av

kontinuerligt uppdaterade lägesbilder till framförallt regional och nationell nivå kan komma att bli betungande.

Kommunikation

I samtliga scenarier lyfts vikten av att snabbt kunna nå ut med samordnad och enhetlig information till allmänheten. Detta kan bland annat skapa förutsättningar för att allmänheten agerar på ett sätt som underlättar räddningsinsatserna samt förhindra oro i samhället. Om så inte sker kan informationen komma att gå ut på ett fragmenterat sätt vilket kan skapa förvirring och dubbla budskap. Det finns flera etablerade informatörsnätverk som samverkar vid händelser kring uppkomna informationsbehov och åtgärder. Det förberedande arbetet i informatörsnätverken är avgörande för samordnad kommunikation med allmänheten. Bra förmåga att besvara frågor samt bemöta oro, vrede med mera från allmänheten kommer att vara nödvändig. Förmågan att upprätthålla förtroendet hos allmänheten är centralt för utfallet av hela scenariot.

Resurser

Det som återkommer i nästan samtliga scenarier är dels sjukvårdens förmåga att på kort tid ta emot ett stort antal sjuka eller skadade och dels att upprätthålla en tillräcklig nivå på elförsörjningen så att störningarna i viktiga samhällsfunktioner inte blir för stora.