



Länsstyrelsen
Jämtlands län

Yttrande

Datum
2019-05-06

Diarienummer
459-1110-2019

Regeringskansliet
c/o Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Länsstyrelsen Jämtlands läns yttrande över betänkandet *Skogsbränderna sommaren 2018* (SOU 2019:7)

Er beteckning: Ju2019/00404/L4

Sammanfattning

Erfarenheterna från händelserna som inträffade under sommaren 2018 (bland andra skogsbränder, torka och foderbrist) visar tydligt att flera allvarliga skogsbränder kan inträffa under samma tidsperiod på många olika platser i landet samtidigt som andra samhällsstörningar pågår. De visar även att detta kräver såväl en utvecklad nationell och regional samordning som en lokal förmåga. Mot denna bakgrund anser Länsstyrelsen att det är av vikt att använda den inom krisberedskapen fungerande principen med nationell, regional och lokal nivå. Detta innebär att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) fokuserar på den nationella nivån, länsstyrelsen på den regionala nivån och kommunen samt kommunens räddningstjänster på den lokala nivån. Sammantaget skapar detta ett robust system med förutsättningar att hantera framtida scenarion med flera samtidigt omfattande bränder och andra samhällsstörningar i landet.

Utredningen innehåller flera bra förslag, varav många redan har presenterats i *En effektivare kommunal räddningstjänst* SOU 2018:54 (Räddningstjänstutredningen). En enhetlig nomenklatur, tydligare systemledning och bättre samverkan är exempel på bra förslag i utredningen. Länsstyrelsen anser dock att flera av förslagen i utredningen gör att krisberedskapssystemets förhållningssätt frångås och att principer med nationell, regional och lokal nivå riskerar att bli otydliga. Länsstyrelsen bedömer att alla tre nivåer behövs för att vi ska kunna hantera framtidens skogsbränder, och andra större händelser, vilket även utredningen redovisar.

Länsstyrelsen Jämtlands län har nedanstående synpunkter på rubricerat betänkande:

- **Länsstyrelsen tillstyrker** förslaget om att staten, i vissa fall, delvis ska kunna ta över den kommunala räddningstjänsten, det vill säga enbart själva insatsen och därmed inte hela räddningstjänstorganisationen i en kommun/förbund.



Yttrande

Datum
2019-05-06

Diarienummer
459-1110-2019

- **Länsstyrelsen tillstyrker** förslaget om ett förtydligande av MSB:s nationella roll, att MSB ska få mandat att inrikta och prioritera tillgängliga resurser i en nationell funktion när så krävs (förslag till ändring i 6 kap. 2 och 3 §§ i förordningen om skydd mot olyckor).
- **Länsstyrelsen tillstyrker** förslaget om att reducera kommunernas självrisk för att undvika att ekonomiska aspekter utgör ett hinder för eller försenar användningen av nödvändiga resurser.
- **Länsstyrelsen avstyrker** förslaget till förordning om ändring i 1 § 2 punkten i förordning 2008:1002 med instruktion för myndigheten för samhällsskydd och beredskap, att MSB är den myndighet som ska samordna kommunernas verksamhet när det gäller området skydd mot olyckor, stödja kommunerna med råd och information samt utföra tillsyn.
- **Länsstyrelsen avstyrker** förslaget om att det i förordning bör anges att det är MSB som får ta över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten.

Motivering till ovanstående ställningstagande

Allmänna synpunkter

Enligt direktiven till *Skogsbränderna sommaren 2018* SOU 2019:7 (Skogsbrandsutredningen) skulle Räddningstjänstutredningens förslag beaktas i aktuellt betänkande. Att Räddningstjänstutredningens förslag har beaktats i arbetet med Skogsbrandsutredningen framgår tydligt då många av Räddningstjänstutredningens förslag lyfts fram som förslag på åtgärder som bör genomföras för att klara av omfattande skogsbränder.

Det kan konstateras att utredningen i huvudsak har adresserat redan lagda förslag i Räddningstjänstutredningen och att det fokuseras mindre på vilka åtgärder som verkligen behövs för att skapa ett effektivt skogsbrandförsvar. Inte minst gäller detta förslag till förebyggande åtgärder, som till stor del saknas i utredningen. Det vill säga vilka åtgärder och vilka beteenden som måste förändras för att minska risken för att en skogsbrand uppstår. Utredningen saknar även ett generellt resonemang om strategier och övergripande taktik för att bekämpa skogsbränder. Länsstyrelsen hade önskat en mer djupgående utredning kring själva skogsbränderna, dvs. att fokus mer hade legat på skogsbrandområdet istället för på Räddningstjänstutredningen.



Hänsyn ej tagen till det geografiska områdesansvaret och krisberedskapssystemets uppbyggnad

En av de främsta uppgifterna i arbetet med att bygga upp samhällets krishanteringssystem är att verka för en bättre samordning och samverkan mellan sektorsgränserna. Detta är tänkt att uppnås genom att regering, länsstyrelser och kommuner utövar ett geografiskt områdesansvar det vill säga att de arbetar med att skapa förutsättningar för att berörda aktörer (på nationell, regional och lokal nivå) ska kunna agera tillsammans på ett effektivt sätt vid en allvarlig kris.

I 2 kap. 7§ lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser, LEH, framgår det att kommunerna har det geografiska områdesansvaret i kommunen. I förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap framgår det att länsstyrelserna har det geografiska områdesansvaret i länet. Ansvar för det geografiska områdesansvaret på nationell nivå är inte lika tydligt reglerat. Av regeringsformen framgår det dock att regeringen har till uppgift att styra landet och med anledning av detta kan det vara rimligt att anse att regeringen på så sätt har det nationella geografiska områdesansvaret. Regeringen har gett MSB i uppdrag att stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris vilket leder till att MSB bör vara den aktör som verkar för geografiskt områdesansvar på nationell nivå.

Det geografiska områdesansvaret har en central betydelse för uppbyggnaden av svensk krisberedskap och civilt försvar och Länsstyrelsen anser att det måste beaktas när förändringar i krishanteringssystemet föreslås. De förändringar som övervägs måste beakta såväl kommunernas uppdrag i totalförsvaret som länsstyrelsernas uppdrag som högsta civila totalförsvarsmyndighet och inom kärnenergi-beredskapen.

I ett särskilt yttrande (s. 311–315 i Skogsbrandsutredningen) skriver Jörgen Peters bland annat att det är *”mycket problematiskt att utredningen i sin analys av räddningstjänsten inte har beaktat kommunernas eller länsstyrelsernas roll varken i rådande krisberedskapssystem, i statlig räddningstjänst eller i pågående totalförsvarsplanering. Därmed finns det stora brister i räddningstjänstutredningens slutsatser och förslag.”*

Vidare framgår det i det särskilda yttrandet att *”föreliggande utvärdering av sommarens omfattande skogsbränder, med beaktande av räddningstjänstutredningen, i större utsträckning borde kompletteras med ett av de analysperspektiv som saknades i räddningstjänstutredningen, dvs. krisberedskapsperspektivet. Utan detta vidare perspektiv är det inte möjligt att utvärdera sommarens operativa insatser med avseende på de aspekter som lyfts i direktiven, dvs. samordning, samverkan, ledning, resursutnyttjande, samt kommunikations- och informationsinsatser.”*

Länsstyrelsen instämmer i ovanstående utdrag från Jörgen Peters särskilda yttrande.



Sommarens skogsbränder och andra samtidigt omfattande händelser, likväl som erfarenheter från tidigare samhällsstörningar, visar att det är avgörande för svensk krisberedskap att samverkan sker inom alla tre nivåer; nationellt, regionalt och lokalt. Det är även viktigt att alla tre nivåer finns representerade och att respektive myndighet ansvarar och arbetar för det geografiska områdesansvaret inom den egna nivån. Länsstyrelsen ser en problematik med att en myndighet som har i uppdrag att verka inom en viss nivå i krisberedskapssystemet vid vissa tillfällen även förväntas ansvara eller verka för åtgärder inom en annan nivå. Det riskerar att leda till otydlighet och att systemet inte fungerar som det är tänkt.

Länsstyrelsen anser att arbetssättet och ansvarsområdena bör följa samma struktur oavsett om händelsen är kopplad till kommunal eller statlig räddningstjänst enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor, LSO, en samhällsstörning enligt LEH likväl som vid arbete under höjd beredskap. Konsekvenserna av att i vissa typer av kriser frångå de grundläggande principerna i krishanteringssystemet har, enligt Länsstyrelsens uppfattning, inte tillräckligt analyserats och beskrivits, för att motivera de lagda förslagen.

Övertagande av kommunal räddningstjänst och samordning av kommunernas verksamhet inom området skydd mot olyckor

I Skogsbrandsutredningen föreslås att det i förordning bör anges att det är MSB som får ta över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten vid de tillfällen det finns ett behov av ett statligt övertagande. Det föreslås även att MSB ska vara den myndighet som ska samordna kommunernas verksamhet när det gäller området skydd mot olyckor, stödja kommunerna med råd och information samt utföra tillsyn.

Som länsstyrelserna med flera remissinstanser påpekade i remissvaren avseende Räddningstjänstutredningen är det för att skapa en effektiv räddningstjänst varken nödvändigt eller lämpligt att särreglera hur den statliga inblandningen (stöd, tillsyn, möjlighet till övertagande) inom området kommunal räddningstjänst utan att ta hänsyn till hur hela krisberedskapssystemet är uppbyggt. Utredningens förslag att särreglera just räddningstjänst riskerar att skapa otydligheter mellan den nationella nivån som MSB naturligt bör ha i krisberedskapssystemet och den regionala nivå som länsstyrelserna har. Länsstyrelsen har ett helhetsperspektiv och med sitt geografiska områdesansvar en nyckelroll i krisberedskapssystemet.

Länsstyrelserna har en bred verksamhet som rymmer många olika expertområden med en unik blandning av kompetenser inom bland annat naturvård, krisberedskap, GIS, kommunikation, juridik och räddningstjänst. Länsstyrelserna finns i alla delar av landet och genom det väl utvecklade samarbetet kan samtliga länsstyrelser få del av särskild expertkompetens. Med sitt regionala områdesansvar har länsstyrelserna större möjlighet att samordna och förbereda länet än vad en centraliserad samordning kan. Flera län har geografiskt långa avstånd där en länsstyrelse ändå har en god lokalkännedom vilket en central myndighet inte har.



Yttrande

Datum
2019-05-06

Diarienummer
459-1110-2019

Länsstyrelsen anser det därför olämpligt att MSB ersätter länsstyrelsernas roll på det regionala planet och avstyrker förslaget att det i förordning bör anges att det är MSB som vid behov får ta över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten. Länsstyrelsen avstyrker även utredningens förslag om att MSB ska samordna kommunernas verksamhet när det gäller området skydd mot olyckor, stödja kommunerna med råd och information, samt utföra tillsyn.

Exempel från sommarens händelser

Ett av de hårdast branddrabbade länen under sommaren 2018 var Jämtlands län. Att det skapades en väl fungerande samordning i detta län berodde på att många av de berörda aktörerna, såsom räddningstjänsten, länsstyrelsen, polisen med flera, var samgrupperade i en i länet redan väletablerad och inarbetad samverkansstruktur. Denna struktur bygger på det regionala geografiska områdesansvaret som länsstyrelsen har. Arbetet sker i enlighet med MSB:s vägledning "*Gemensamma grunder*" och förutsätter att en god samverkansrutin finns i vardagen.

De positiva effekterna av en generisk samverkanskultur blir tydliga när svåra uppgifter ska hanteras gemensamt. Detta visar tydligt att det är genom etablerade rutiner och närvaro i vardagen som den regionala nivån för skogsbrandsbekämpning, och andra samhällsstörningar, ska organiseras. I detta arbete är det naturligt att länsstyrelserna har den regionala sammanhållande rollen. Länsstyrelserna har även utvecklat arbetet med att kunna förstärka varandra.

MSB bör fokusera på den nationella nivån

Sommarens skogsbränder visade tydligt att det saknas en nationell nivå för att samordna händelser som pågår samtidigt i flera olika län. MSB tog i somras, utan att ha ett tydligt mandat i LSO, denna uppgift och det är rimligt att den nationella uppgiften ges legitimitet i författningstext. Länsstyrelsen anser att det är just denna nationella roll som MSB ska ha och fokusera på att utveckla. Den nationella nivån ska kunna prioritera nationella resurser, begära internationella resurser, kunna mäkla resurser mellan olika insatser och områden samt svara för en samlad lägesbild.

Länsstyrelsen tillstyrker med anledning av ovanstående förslaget om ett förtydligande av MSB:s nationella roll, att MSB ska få mandat att inrikta och prioritera tillgängliga resurser i en nationell funktion när så krävs (förslag till ändring i 6 kap. 2 och 3 §§ i förordningen om skydd mot olyckor).

Förebyggande åtgärder

En tillfredställande beredskap mot skogsbränder innehåller mer än bara en förmåga att kunna släcka bränder. En stor del handlar även om förebyggande och förberedande åtgärder, bland annat inom den svenska skogsnäringen. Länsstyrelsen anser att en



Yttrande

Datum
2019-05-06

Diarienummer
459-1110-2019

utvärdering av förebyggande åtgärder som kan påverka aktörer som exempelvis skogsägare och skogsbrukare runt om i landet behövs, vilket saknas i utredningen. Här behöver hänsyn särskilt tas till klimatförändringar och dess konsekvenser på det svenska skogslandet liksom den ökade risken för omfattande skogsbränder.

Reducerad självrisk

Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget om att reducera kommunernas självrisk för att undvika att ekonomiska aspekter utgör ett hinder för eller försenar användningen av nödvändiga resurser.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Jöran Hägglund med beredskapshandläggare Sara Wickenberg som föredragande. I den slutliga handläggningen deltog även länsråd Susanna Löfgren, chefsjurist Jon Paulsson, enhetschef Magnus Lindow samt beredskapsdirektör Staffan Edler.

Jöran Hägglund

Sara Wickenberg

Detta beslut har godkänts digitalt och saknar därför underskrifter.

Så här hanterar vi dina personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.