



Ansvar, samverkan, handling

Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 (Ju2015/1400/SSK)

MSB:s kontaktperson:
Anna Johansson, 010-240 43 90

Publikationsnummer MSB996 - April 2016
Utgåva 2.0
ISBN 978-91-7383-659-3

Sammanfattning

Regeringen gav den 5 februari 2015 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i uppdrag att utifrån erfarenheterna från hanteringen av skogsbranden i Västmanlands län 2014 skapa förutsättningar för en stärkt krisberedskap. Denna rapport, *"Ansvar, samverkan, handling - Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 (Ju2015/1400/SSK)"*, utgör slutredovisning av uppdraget.

Regeringen (2015e) konstaterar att många av de aktörer som deltog i arbetet kring skogsbranden i Västmanland har genomfört utredningar och utvärderingar av hanteringen av händelsen. För att dessa ska kunna läggas till grund för förbättringsåtgärder gav regeringen MSB i uppdrag att sammanställa dem och samtidigt ange om aktörerna vidtagit eller planerar att vidta förbättringsåtgärder till följd av utredningarna eller utvärderingarna.

Arbetet med regeringsuppdraget har bestått av två sammanlänkade huvuddelar:

1. Sammanställning och analys av utredningar och utvärderingar som genomförts av de aktörer som deltog i skogsbranden i Västmanland 2014 (totalt 26 rapporter).
2. Analys av behov och framtagande av åtgärdsförslag för stärkt skydd mot olyckor och krisberedskap i samhället.

Utgångspunkten för uppdraget har varit erfarenheter från hanteringen av skogsbranden. MSB har dock valt att i arbetet även ta hänsyn till lärdomar från andra inträffade och övade händelser samt den pågående hanteringen av flyktingsituation. Regeringen har beslutat att planeringen för civilt försvar ska återupptas. MSB har därför försökt säkerställa att de åtgärdsförslag som lämnas, i de delar där det är relevant, också stärker förmågan i det civila försvaret.

Slutrapporten är strukturerad i fyra huvudkapitel och tre bilagor:

- Kapitel 1, Inledningen, beskriver uppdraget, dess genomförande och hur rapporten är strukturerad.
- Kapitel 2, Sammanfattning av deltagande aktörers utredningar och utvärderingar, summerar innehållet i Bilaga 1. Kapitlet innehåller en problembeskrivning av skogsbranden utifrån centrala skeden i hanteringen, redovisning av vanligt förekommande teman och perspektiv i aktörernas rapporter och en analys av de slutsatser, rekommendationer och åtgärdsförslag som de presenterar.

- Kapitel 3, Åtgärder för stärkt krisberedskap, presenterar åtta förslag på åtgärder till regeringen.
- Kapitel 4, MSB:s fortsatta arbete för stärkt krisberedskap, presenterar en övergripande beskrivning av hur MSB avser arbeta vidare med dessa frågor med utgångspunkt i slutsatser, rekommendationer och åtgärdsförslag som kan läsas i Kapitel 2 i denna rapport och i Bilaga 1.
- Bilaga 1 är en sammanställning och analys av deltagande aktörers utredningar och utvärderingar efter skogsbranden i Västmanland 2014, utformad som en fristående rapport. Syftet med bilagan är att presentera en samlad bild av innehållet i deltagande aktörers utredningar och utvärderingar och de slutsatser, rekommendationer och åtgärdsförslag rapporterna presenterar. I bilagan redogörs även för de förbättringsåtgärder som aktörerna har genomfört eller planerar att genomföra till följd av de erfarenheter och lärdomar de dragit vid hanteringen av skogsbranden.
- Bilaga 2 beskriver geografisk indelning av centrala aktörer inom krisberedskapen.
- Bilaga 3 sammanfattar hur projektet arbetat för att kommunicera om projektet, samla in fakta, ta del av aktörernas synpunkter och föra dialog kring behov och lösningar.

De utredningar och utvärderingar som är sammanställda och analyserade i Bilaga 1 är gjorda eller beställda av olika deltagande aktörer så som Länsstyrelsen i Västmanlands län och de drabbade kommunerna, statliga myndigheter, frivilligorganisationer och andra aktörer. Även Skogsbrandutredningen (2015) har inkluderats. Rapporterna varierar i omfattning och detaljeringsgrad: från 2 till 288 sidor. Utredningarna och utvärderingarna identifierar brister och förtjänster inom en rad olika områden och avslutas vanligen med en lista med slutsatser, rekommendationer eller förslag på åtgärder. Rapporterna är oftast framtagna ur ett internt aktörsperspektiv och med fokus på den egna organisationens utvecklingsbehov och lärande. Några rapporter, t.ex. Skogsbrandutredningen (2015), de två olycksutredningarna (Henningsson och Jacobsen 2014; Henningsson m.fl. 2015) och Länsstyrelsens och kommunernas utvärdering (Asp m.fl. 2015) anlägger ett bredare utifrånperspektiv på händelsen.

I innehållsanalysen har följande återkommande teman identifierats:

- Samordning och samverkan
- Information och kommunikation
- Ansvar och roll
- Resurser
- Ledning

- Rutiner
- Kunskap
- Geografiskt och tekniskt stöd

I analysen av de 26 rapporternas slutsatser, rekommendationer och åtgärdsförslag har följande fem behovsområden identifierats:

1. Stärka förmågan att samverka, leda och kommunicera
2. Utveckla och använda metoder och verktyg
3. Förtydliga roller, ansvar och regler
4. Öka aktörernas kompetens och kunskap
5. Effektivisera användandet av resurser

I slutrapporten föreslår MSB att regeringen vidtar åtta åtgärder för stärkt krisberedskap:

1. Principer för samhällets krisberedskap: MSB föreslår att regeringen anger att de grundläggande principerna för samhällets krisberedskap ska vara ansvarsprincipen, samverkansprincipen och handlingsprincipen. Principerna ska vara vägledande för hur samhällets aktörer ska förebygga och hantera olyckor, kriser och andra samhällsstörningar. Likhetsprincipen och närhetsprincipen bör fortsättningsvis inte vara grundläggande principer för samhällets krisberedskap.
 - Ansvarsprincipen innebär att den som har ett ansvar i normala situationer har motsvarande ansvar inför och under olyckor och kriser.
 - Samverkansprincipen innebär att aktörer som berörs av en kris ska samverka med varandra för att säkerställa god samordning och effektivt resursutnyttjande.
 - Handlingsprincipen innebär att aktörerna ska agera proaktivt och vidta nödvändiga åtgärder även i osäkra situationer med brist på information.
2. Länsstyrelsernas geografiska områdesansvar m.m.: MSB föreslår att regeringen ger en länsstyrelse i uppdrag att, tillsammans med övriga länsstyrelser och med stöd av MSB, harmonisera länsstyrelsernas arbetsformer vid kriser i syfte att uppnå och upprätthålla en tillfredsställande nivå på krishanteringsförmågan på den regionala nivån och för att underlätta samverkan mellan länsstyrelser samt mellan länsstyrelser och andra myndigheter. Till exempel bör länsstyrelsernas utövande av geografiskt områdesansvar bli mer enhetligt.

3. Förtydliga MSB:s mandat att prioritera vissa resurser: MSB föreslår att regeringen ger MSB ett tydligare mandat när det gäller att effektivt använda förstärkningsresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser. I detta syfte bör MSB på nationell nivå få prioritera förstärkningsresurser som ställs till förfogande av andra myndigheter eller länder.
4. Operativt anslag m.m.: MSB föreslår att regeringen föreslår riksdagen att inrätta ett operativt anslag inom statsbudgeten för att finansiera merkostnader som uppstår med anledning av offentliga aktörers åtgärder i samband med hanteringen av olyckor och kriser.
5. Beaktande av krisberedskap och totalförsvaret vid anskaffning, utveckling och avveckling av offentliga resurser: MSB föreslår att regeringen tydliggör vikten av att myndigheter i större utsträckning beaktar krisberedskapens och totalförsvarets behov när de anskaffar, utvecklar och avvecklar resurser.
6. Geodata och geostöd: MSB föreslår att regeringen utreder hur tillgången till geodata och geostöd, samt ett aktörsgemensamt sätt att använda dessa, kan utvecklas för att effektivare förebygga och hantera olyckor och kriser.
7. Räddningstjänstverksamhetens styrning, organisationsformer och huvudmannaskap: MSB föreslår att regeringen tillsätter en utredning för att pröva frågor om styrning, organisationsformer och huvudmannaskap inom området skydd mot olyckor, med inriktning mot kommunal räddningstjänst.
8. Ledning av räddningsinsatser: MSB föreslår att regeringen skyndsamt och i särskild ordning utreder vilken reglering som behövs för ledning av räddningsinsatser, med fokus på att reglerna ska bli mer flexibla och bättre anpassade till behoven vid omfattande räddningsinsatser.

Respektive aktör har ett eget ansvar att utveckla sitt arbete med utgångspunkt i egna slutsatser. Ett sådant arbete pågår också hos berörda aktörer. Detta regeringsuppdrag och erfarenheter från andra inträffade och övade händelser har dock synliggjort ett generellt behov av att MSB tar en ännu tydligare roll att driva på, stödja, samordna och följa upp det fortsatta arbetet med skydd mot olyckor och krisberedskap.

Slutrapporten avslutas därför med en beskrivning av ett antal områden där MSB särskilt vill framhålla myndighetens avsikter, förtydliga och ge en övergripande beskrivning av intentionerna. Redovisningen tar sin utgångspunkt i de fem behovsområden som identifierats i de 26 rapporternas slutsatser, rekommendationer och åtgärdsförslag som kan läsas i Kapitel 2 i denna rapport och i Bilaga 1.

I ljuset av erfarenheterna från skogsbranden anser MSB att följande åtgärder är av särskild vikt för myndigheten att arbeta vidare med:

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

MSB vill understryka att myndigheten i många fall redan påbörjat eller genomfört arbete för att möta de behov som identifierats i analysen av aktörernas slutsatser, rekommendationer och åtgärdsförslag (Bilaga 1). I de allra flesta fall handlar det också om åtgärder som faller väl in i det löpande utvecklingsarbete som MSB har bedrivit sedan myndigheten bildades 2009.

Under arbetet med regeringsuppdraget har MSB valt att kontinuerligt och öppet föra dialog om uppdragets inriktning och genomförande med aktörer och intressenter vid ett antal tillfällen (Bilaga 3). Exempelvis arrangerade MSB en hearing i juni 2015 där drygt 50 representanter från en mängd aktörer deltog och fick möjlighet att lämna synpunkter och medskick inför det fortsatta arbetet. I september 2015 arrangerade MSB ett öppet webbseminarium där projektgruppen informerade om aktuellt läge. För mer information se: <https://www.msb.se/starktkris>

MSB har informerat länsstyrelserna och Lantmäteriet om de förslag där de är direkt utpekade. Vidare har MSB informerat Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om åtgärdsförslagen och MSB:s fortsatta arbete för stärkt krisberedskap.

**Myndigheten för
samhällsskydd och beredskap**

Datum
2016-04-12

Diariennr
2015-954

Innehållsförteckning

1 Inledning	1
1.1 Bakgrund	2
1.2 Om rapporten	2
1.3 Utgångspunkter för samhällets krisberedskap	5
2 Deltagande aktörers utredningar och utvärderingar	13
2.1 Upplägg och innehåll av Bilaga 1	13
2.2 Fakta om skogsbranden i Västmanland	14
2.3 Vanligt förekommande tema och perspektiv	16
2.4 Analys av slutsatser, rekommendationer och åtgärdförslag	18
3 Åtgärder för stärkt krisberedskap	23
3.1 Principer för samhällets krisberedskap	23
3.2 Länsstyrelsernas geografiska områdesansvar m.m.	26
3.3 Förtydliga MSB:s mandat att prioritera vissa resurser	31
3.4 Operativt anslag m.m.	32
3.5 Beaktande av krisberedskap och totalförsvaret vid anskaffning, utveckling och avveckling av offentliga resurser	34
3.6 Geodata och geostöd	35
3.7 Skydd mot olyckor	41
4 MSB:s fortsatta arbete för stärkt krisberedskap	55
4.1 Stärka förmågan att samverka, leda och kommunicera	56
4.2 Utveckla och använda metoder och verktyg	59
4.3 Förtydliga roller, ansvar och regler	62
4.4 Öka aktörernas kompetens och kunskap	65
4.5 Effektivisera användandet av resurser	68
Referenser	73

Bilageförteckning

- Bilaga 1** Sammanställning och analys av deltagande aktörers utredningar och utvärderingar efter skogsbranden i Västmanland 2014.
- Bilaga 2** Geografisk indelning av centrala aktörer inom krisberedskapen.
- Bilaga 3** Samråd och dialogtillfällen.

Figur- och tabellförteckning

- Figur 1. Geografisk indelning avseende länsstyrelserna, militärregioner, kommunens organisation för räddningstjänst och polisens regioner..... 11
- Figur 2. Vanligt förekommande teman (röd) och perspektiv (blå) i deltagande aktörers utredningar och utvärderingar..... 17
- Tabell 1. Urval av nyckeltal för kommunala räddningstjänstorganisationer 2014. 47

Författningsförkortningar

Förkortning	Författning
FSO	Förordning (2003: 789) om skydd mot olyckor
Försvarsmaktens instruktion	Förordning (2007: 1266) med instruktion för Försvarsmakten
Inspire-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire)
Krisberedskapsförordningen	Förordning (2006: 942) om krisberedskap och höjd beredskap
LEH	Lag (2006: 544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
LSO	Lag (2003: 778) om skydd mot olyckor
Länsstyrelseinstruktionen	Förordning (2007: 825) med länsstyrelseinstruktion
MSB:s instruktion	Förordning (2008: 1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Se komplett lista över författningar på sidan 83.

1 Inledning

Regeringen gav den 5 februari 2015 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) uppdraget att *"utifrån erfarenheterna från hanteringen av skogsbranden i Västmanlands län 2014 skapa förutsättningar för en stärkt krisberedskap"* (Regeringen 2015e).

Som skäl för uppdraget anför regeringen (2015e) dels att förmågan att förebygga, motstå och hantera allvarliga olyckor och kriser kontinuerligt behöver utvecklas, dels att utvecklingsarbetet måste ta hänsyn till förändringar i omvärlden och erfarenheter från hanteringen av tidigare olyckor och kriser.

Regeringen (2015e) konstaterar att många av de aktörer som deltog i arbetet kring skogsbranden i Västmanland har genomfört utredningar och utvärderingar av hanteringen av händelsen. För att dessa utredningar och utvärderingar ska kunna läggas till grund för förbättringsåtgärder ger regeringen MSB i uppdrag att sammanställa dem. Sammanställningen ska även ange om aktörerna har vidtagit eller planerar att vidta förbättringsåtgärder till följd av utredningarna eller utvärderingarna.

Regeringen (2015e) har vidare gett MSB i uppdrag att, mot bakgrund av den samlade bilden av hanteringen av skogsbranden, bedöma om det finns behov av ytterligare åtgärder som syftar till att stärka samhällets krisberedskap.

Baserat på vad som framkommit i deltagande aktörers utredningar och utvärderingar, erfarenheter från andra övade och inträffade händelser samt det ytterligare underlag som myndigheten inhämtat i arbetet med uppdraget lämnar MSB i denna rapport ett antal förslag på åtgärder som syftar till att stärka skyddet mot olyckor och samhällets krisberedskap.

I enlighet med regeringsuppdraget (2015e) har MSB särskilt beaktat vilka krav som ett förändrat klimat ställer på utformningen av samhällets krisberedskap. MSB har även särskilt beaktat hur föreslagna åtgärder förhåller sig till utvecklingen av det civila försvaret. Dessutom har MSB i den mån det är möjligt beaktat hur förslagen förhåller sig till de erfarenheter som hittills dragits av den pågående flyktingsituationen.

Åtgärdsförslagen ska enligt regeringen (2015e) finansieras inom gällande ekonomiska ram. MSB har dock noterat att det även finns behov av åtgärder som kräver anpassning av ekonomisk ram. Därför väljer myndigheten att även redovisa dessa i denna rapport.

Regeringen (2015a) flyttade fram slutredovisningen till 31 mars 2016.

Med denna rapport redovisar MSB uppdraget till regeringen.

1.1 Bakgrund

Den 31 juli 2014 inträffade en skogsbrand utanför Ramnäs, Västmanland. Skogsbranden kom att utvecklas till den största i modern tid i Sverige och spred sig över fyra kommuner: Fagersta, Norberg, Sala och Surahammars kommun (Skogsbrandutredningen 2015). Kommunerna inledde brandbekämpningen men på grund av brandens omfattning tog deras resurser slut och Länsstyrelsen i Västmanland tog över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten (Henningsson m.fl. 2015; Skogsbrandutredningen 2015).

Olika aktörer från stora delar av landet var involverade i hanteringen av händelsen och internationella stödresurser rekvirerades. Hundratals brandmän från 69 av landets organisationer för kommunal räddningstjänst arbetade dygnet runt under flera veckor tillsammans med militären och frivilliga för att få skogsbranden under kontroll. Även flera olika statliga myndigheter och frivilliga organisationer bidrog i hanteringen (Henningsson och Jacobsen 2014; Henningsson m.fl. 2015; Skogsbrandutredningen 2015). Skogsbranden krävde också mycket efterarbete i de deltagande aktörernas organisationer. Räddningsinsatsen avslutades 11 september 2014. Länsstyrelsen i Västmanlands särskilda organisation för hanteringen av skogsbranden avslutades vid årsskiftet 2014 (Asp m.fl. 2015; Henningsson m.fl. 2015; Skogsbrandutredningen 2015).

Skogsbranden förstörde nästan 14 000 hektar skog, skadade drygt 25 byggnader och krävde ett dödsoffer. Över 1 000 personer och 1 700 tamdjur utrymdes (Skogsbrandutredningen 2015). Kostnaden för räddningsinsatsen och uppkomna skador uppskattades i augusti 2014 till nästan en miljard kronor (Sveriges Television 2014).

Många av de deltagande aktörerna har på eget initiativ granskat den egna hanteringen av skogsbranden. Regeringen valde också att mitt under pågående släckningsarbete tillsätta Skogsbrandutredningen (2015).

1.2 Om rapporten

I detta avsnitt beskrivs syfte och mål med rapporten, hur MSB genomfört sitt uppdrag samt hur åtgärdsförslagen för stärkt krisberedskap förhåller sig till det civila försvaret och flyktingsituationen. Avsnittet avslutas med en beskrivning av rapportens disposition tillsammans med läsanvisningar.

1.2.1 Syfte och mål

Syftet med denna rapport är att svara på regeringsuppdrag Ju2015/1400/SK (Regeringen 2015e) om att genom erfarenhetsåterföring skapa förutsättningar för att stärka samhällets krisberedskap.

Målet med rapporten är att:

- redovisa hur arbetet med regeringsuppdraget har bedrivits och kortfattat beskriva några utgångspunkter för samhällets krisberedskap (Kapitel 1)
- sammanställa och analysera deltagande aktörers utredningar och utvärderingar inklusive slutsatser, rekommendationer och åtgärdsförslag samt redovisa åtgärder som aktörerna har vidtagit eller planerar att vidta mot bakgrund av erfarenheterna från skogsbranden (Kapitel 2 och Bilaga 1)
- föreslå åtgärder som kan stärka skyddet mot olyckor och samhällets krisberedskap (Kapitel 3)
- redovisa områden där MSB avser arbeta vidare för att stärka skyddet mot olyckor och samhällets krisberedskap (Kapitel 4).

1.2.2 Genomförande av uppdraget

MSB har bedrivit arbetet med regeringsuppdraget som ett avdelningsöverskridande utvecklingsprojekt med extern representation från kommunal nivå.

I enlighet med uppdraget har MSB sammanställt slutsatserna från de 26 utredningar och utvärderingar som deltagande aktörer har genomfört efter skogsbranden. Av sammanställningen framgår även om aktörerna har vidtagit eller planerat några förbättringsåtgärder med anledning av erfarenheterna från skogsbranden. En sammanställning av vidtagna och planerade åtgärder finns i Bilaga 1.

I arbetet har MSB samlat in och analyserat en stor mängd skriftliga underlag och fört dialog med flera av de aktörer och intressenter som berördes av skogsbranden kring deras erfarenheter av hanteringen. I viss mån har MSB även tagit del av erfarenheter och lärdomar från skogsbranden 2014 som inte framkommit i deltagande aktörers utredningar och utvärderingar.

Inom ramen för projektarbetet har MSB haft ett löpande samråd med aktörer inom området samhällsskydd och beredskap. Myndigheten har arrangerat utåtriktade aktiviteter och deltagit i olika forum för att samråda med flera aktörer. Till exempel har MSB genomfört en hearing (MSB 2015k), ett webbseminarium¹ och en studieresa till de nordiska länderna. Därutöver har

¹ Webbseminariet går att se på MSB:s webbplats:
<https://www.msb.se/starkt kris/webbseminarium>

MSB medverkat i en mängd nätverk och möten. Medlemmar i projektgruppen har presenterat uppdraget externt vid ca 50 tillfällen. Vidare har projektgruppen varit representerad vid flera stora konferenser som BRAND 2015 och Mötesplats Samhällssäkerhet 2015. En sammanställning av genomförda samråd och utåtriktade aktiviteter finns i Bilaga 3.

För att sätta erfarenheterna från skogsbranden i relation till andra erfarenheter och behov av förbättringsmöjligheter kopplade till generell utveckling av skyddet mot olyckor och krisberedskap, har MSB även beaktat erfarenheter och lärdomar från andra inträffade eller övade händelser inom området samhällsskydd och beredskap samt beaktat erfarenheter och utvecklingen i de nordiska länderna.

Mer information om hur projektet bedrivits finns på MSB:s webbplats www.msb.se/starktkris

1.2.3 Åtgärdsförslagets förhållande till civilt försvar och flyktingsituationen

Det är viktigt att beakta det nära sambandet mellan krisberedskap och totalförsvar. Det har konstaterats bl.a. i prop. 2014/15:109 att planeringen för det civila försvaret har sin utgångspunkt i en helhetssyn där hotskalan omfattar såväl fredstida krissituationer som förhållanden under höjd beredskap och att planeringsarbetet bör utgå från att förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid också ska ge en grundläggande förmåga att hantera krigssituationer. Mot denna bakgrund har MSB särskilt beaktat att åtgärdsförslagen för stärkt krisberedskap även bör kunna motiveras ur ett civilt försvar-perspektiv och därmed främja en helhetssyn över hela hotskalan.

Under arbetet med denna rapport har delar av svenska samhället involverats i arbetet med att ta emot det stora antalet flyktingar som sökt sig till Sverige. Flyktingsituationen var som mest påtaglig under hösten och vintern 2015-2016 och det har ännu inte publicerats några heltäckande utredningar eller utvärderingar av hur samhället hanterade den.

Eftersom flyktingsituationen är ett skeende som prövat den svenska krisberedskapen på ett helt annat sätt än skogsbranden i Västmanland ser MSB att det är värdefullt att lyfta erfarenheter som myndigheten gjort hittills i denna rapport. MSB har därför prövat vissa av åtgärdsförslagets relevans mot bakgrund av erfarenheterna från flyktingsituationen för att säkerställa att förslagen kan motiveras även mot bakgrund av de erfarenheterna. Rapporten förmedlar dock inte någon heltäckande bild eller analys av hur svenska myndigheter hanterat flyktingsituationen utan tar enbart upp några belysande exempel på erfarenheter.

MSB anser att det är viktigt att erfarenheterna efter flyktingsituationen tas om hand. Den 1 oktober 2015 fick MSB uppdraget att på nationell nivå samordna ansvariga aktörers hantering av flyktingsituationen m.m. (Regeringen 2015f). MSB kommer rapportera till regeringen hur myndigheten genomfört uppdraget

och sina erfarenheter från det under senhösten 2016. MSB kommer även utvärdera sitt eget bidrag till hanteringen av flyktingsituationen avseende t.ex. insatser och stöd till aktörerna. Syftet är att MSB ska kunna använda lärdomarna från flyktingsituationen i den fortsatta utvecklingen av sitt operativa arbete. Utvärderingen väntas vara färdig sommaren 2016.

1.2.4 Disposition och läsanvisning

Kapitlen är utformade så att de kan läsas fristående. Rapporten är strukturerad enligt nedan:

- Kapitel 1 ger en kort beskrivning av regeringsuppdraget och dess utgångspunkter och förutsättningar. Vidare anges denna rapport syfte och mål. Kapitlet innehåller även en kort beskrivning av hur arbetet med regeringsuppdraget har bedrivits.
- Kapitel 2 är en sammanfattning av den systematiska sammanställning och analys av de utredningar och utvärderingar som MSB har genomfört av de i skogsbranden deltagande aktörernas utredningar och utvärderingar. Sammanställningen och analysen redovisas i sin helhet i bilaga 1. I bilagan sammanfattas innehållet i respektive utredning och utvärdering och eventuella redovisade åtgärdsförslag återges. I bilagan återfinns även aktörernas svar på MSB:s fråga om vilka åtgärder aktörerna planerar att vidta, eller har vidtagit, med anledning av lärdomarna från skogsbranden.
- Kapitel 3 innehåller MSB:s åtgärdsförslag till regeringen och rekommendationer till andra aktörer för att stärka samhällets skydd mot olyckor och krisberedskap.
- Kapitel 4 innehåller de åtgärder som MSB avser vidta inom ramen för myndighetens ansvar och mandat.
- Sist i rapporten listas referenser.

1.3 Utgångspunkter för samhällets krisberedskap

Skogsbranden i Västmanland sommaren 2014 är den största skogsbranden i Sverige i modern tid. Aktörer från hela landet och internationella stödresurser var involverade i hanteringen. För många blev hanteringen av skogsbranden en ögonöppnare för hur samhällets hantering av olyckor och kriser är organiserat och lärdomarna är många.

1.3.1 Om samhällets krisberedskap

Krisberedskapsarbetet har som mål att ”*minska risken för och konsekvenserna av allvarliga störningar, kriser och olyckor*” (prop. 2013/14:144 s. 17).

Krisberedskap kan beskrivas som ”[...] *förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer [...] Utgångspunkten är att hela samhället gemensamt*

och inom sina respektive områden tar ansvar för och utvecklar krisberedskapsarbetet” (prop. 2013/14:144, s. 16).

Krisberedskapen utgörs alltså inte av en eller några särskilt utpekade aktörer utan det är något som berör alla. Alla aktörer förväntas därför kontinuerligt identifiera behov och vidta åtgärder som stärker krisberedskapen inom deras ansvarsområde. De förväntas även integrera krisberedskapsarbete i sin ordinarie verksamhet, samt samordna och samverka med andra aktörer (prop. 2007/08:92; prop. 2013/14:144).

Samarbete med andra aktörer måste genomföras före och under en kris såväl inom som utanför den egna sektorn (prop. 2013/14:144). En förutsättning för att samverka väl vid en kris är att aktörerna redan i vardagen har utvecklat förtroende för varandra (prop. 2007/08:92).

Att alla myndigheter har ett ansvar för krisberedskapen är tydligt uttryckt både i regler (se avsnitt 1.3.2) och i förarbeten. Erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 och flyktingsituationen hösten 2015 visar dock att vissa aktörer inte fullt ut inser sin roll i en samhällsstörning.

För att samhällets krisberedskap ska fungera måste alla aktörer ta sin del av ansvaret både före och under en kris, i enlighet med gällande regler. Det gäller inte bara myndigheter som är särskilt utpekade i krisberedskapsförordningen utan alla myndigheter, kommuner och landsting ska kunna utföra sina uppgifter även under påfrestande förhållanden, och göra det i samverkan med andra aktörer. Det ställer krav på att de förstår både sin och andra aktörers roll. Det är även viktigt att myndigheternas alla verksamhetsgrenar har kunskap om samhällets krisberedskap så att deras förmåga att hantera en händelse inte är beroende av hur myndigheterna är organiserade eller av enskilda individers kunskap.

1.3.2 Regler för samhällets krisberedskap

Den svenska krisberedskapen utgår från hur samhället styrs och organiseras under normala förhållanden. Det innebär att hanteringen av kriser ska följa gällande regler. Centrala regler på krisberedskapsområdet är krisberedskapsförordningen för myndigheter och LEH för kommuner och landsting. Reglerna anger hur aktörerna ska förbereda sig för och hantera kriser på en generell nivå, dvs. att reglerna ska tillämpas av alla myndigheter, kommuner och landsting i relation till alla slags samhällsstörningar. Reglerna tar främst sikte på hur aktörerna ska organisera sitt arbete och ger i princip inga utökade befogenheter.

Enligt krisberedskapsförordningen ska statliga myndigheter analysera vilka sårbarheter, hot eller risker som kan störa verksamheten inom deras ansvarsområde. Myndigheterna ska också ha utbildat och öva sin personal att lösa sina uppgifter i samband med en krissituation. Enligt LEH ska kommuner och landsting bl.a. analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa och hur de kan påverka den egna verksamheten. De ska också ha en plan för hur de

ska hantera händelserna samt utbilda och öva sin personal. LEH syftar till att kommuner och landsting ska ha en god förmåga att hantera kriser.

I en krissituation kan förhållandena vara sådana att viss sektorslagstiftning aktualiseras. Enkelt uttryckt, en sektorslagstiftning reglerar en viss typ av händelse eller verksamhet och den kan endast tillämpas av vissa aktörer. Ofta innehåller sektorsreglerna befogenhet till myndighetsutövning och det är i första hand med stöd av dessa som hanteringen bedrivs (prop. 2013/14:144). Beroende på krisens karaktär skulle en rad olika sektorslagar kunna aktualiseras, det går inte att uttömmande beskriva vilka de kan vara men några exempel är LSO för räddningstjänst vid olyckor, smittskyddslagen för att hindra spridning av smittsamma sjukdomar eller socialtjänstlagen för stöd och hjälp till enskilda. Det bör nämnas att sektorslagstiftningen alltid gäller om kriterierna i lagen är uppfyllda oavsett om det föreligger en krissituation eller inte.

Därutöver finns ett stort antal andra regler för den offentliga förvaltningen som kommuner, landsting och myndigheter alltid måste beakta, såsom förvaltningslagen, offentlighets- och sekretesslagen, lagen om offentlig upphandling, arbetsmiljölagen, arbetstidslagen med flera. Det finns inte några generella undantagsregler som befriar aktörerna från att tillämpa lagstiftningen under krissituationer. Vissa möjligheter till anpassning måste sökas i respektive lagstiftning.

Sammanfattningsvis är det viktigt att kommuner, landsting och myndigheter tar höjd för alla typer av regler i sitt krisberedskapsarbete och att de är medvetna om att reglerna kan vara tillämpliga parallellt. Utgångspunkten är alltid att det ankommer på aktörerna att känna till och följa tillämpliga regler både under normala förhållanden och i krissituationer.

Vad gäller tillämpning av regler i kris vill MSB även lyfta att det är viktigt att krisberedskapens behov beaktas i normgivningen. I samband med flyktingsituationen har det t.ex. uppmärksamats att flera regelverk inte varit anpassade för vad en samhällsstörning kan medföra. SKL har på sin webbplats angivit några regler som SKL anser skulle behöva ändras för att underlätta för kommuners, landstings och regioners mottagande av asylsökande. I december 2015 beslutade regeringen att göra vissa ändringar i plan- och byggförordningen (2011:388) med anledning av flyktingsituationen.

Naturligtvis ska gällande regler följas både under normala förhållanden och under samhällsstörningar. Som konstaterats kan dock en mängd regler aktualiseras i en krissituation och det går inte att säga på förhand om en regel kommer behöva tillämpas i kris. Därför är det viktigt att krisberedskapens behov i större utsträckning beaktas i all normgivning och att regler är utformade så att de kan tillämpas på avsett sätt även när samhället är utsatt för ansträngningar. När nya regler tas fram behöver krisberedskapen beaktas för att möjliggöra en god och rättsäker krishantering.

Hur vissa regler förhåller sig till varandra

I utredningar och utvärderingar efter skogsbranden i Västmanland framkommer att det bland aktörerna tidvis upplevdes som svårt att förhålla sig till de olika regler som kunde vara tillämpliga under hanteringen (Asp m.fl. 2015; Skogsbrandutredningen 2015; Henningsson m.fl. 2015; och se Bilaga 1). MSB uppfattar att den problematik som beskrivits avseende skogsbranden i Västmanland främst rör den samtidiga tillämpningen av LSO och LEH i kommunal verksamhet. Det kan därför vara relevant att kort kommentera reglernas syfte och hur de förhåller sig till varandra.

LSO:s regler om räddningstjänst baseras på behovet av en organisation i samhället som kan ingripa när den enskilde inte förmår att själv hantera en brand eller annan olycka eller överhängande fara för olycka. När LSO:s specifika kriterier för detta är uppfyllda ska samhället, genom kommunerna eller i vissa fall en statlig myndighet, genomföra räddningsinsatser till skydd för liv, hälsa, egendom och miljö, utan kostnad för den enskilde.

LEH syftar framför allt till att möjliggöra ett effektivare beslutsfattande i en kommun eller ett landsting när en samhällsstörning (en extraordinär händelse, enligt lagens terminologi) ställer krav på snabba och koordinerade beslut inom flera olika nämnders ansvarsområden. LEH:s regler möjliggör för kommunen att aktivera en särskild krisledningsnämnd som, i enlighet med vad kommunen själv i förväg bestämt om detta, tillfälligt kan överta andra nämnders ansvar.

Krisledningsnämnden får inte fatta andra beslut än vad de ordinarie nämnderna kan göra under normala förhållanden. Dock får kommunen enligt LEH lämna begränsat ekonomiskt stöd till enskilda som drabbats av händelsen och lämna hjälp till andra kommuner eller landsting som drabbats av en extraordinär händelse, vilket inte är tillåtet under normala förhållanden enligt kommunallagens lokaliseringsprincip. LEH lägger dessutom ett ansvar på kommunerna att inom sitt geografiska område verka för att olika aktörers krishanteringsåtgärder samordnas samt att informationen till allmänheten samordnas (geografiskt områdesansvar).

LSO:s regler om räddningstjänst och bestämmelserna i LEH är således olika typer av regelverk med olika syften. LEH tillhandahåller en möjlighet att avvika från kommunallagens procedurregler men innehåller i övrigt inga särskilda verktyg för att hantera samhällsstörningar eller någon viss verksamhet. De beslut som ska fattas ska i stället fattas i enlighet med gällande sektorsregler, som till exempel LSO eller socialtjänstlagen, allt beroende på samhällsstörningens karaktär och vad den kräver från kommunens sida. Det geografiska områdesansvaret ger inte heller något svar på hur en samhällsstörning ska lösas utan understryker bara behovet av samordning mellan alla som behöver agera för att lindra och avhjälpa störningen.

Att en kommun kan behöva utföra räddningsinsatser enligt LSO samtidigt som den utövar sitt geografiska områdesansvar enligt LEH och eventuellt aktiverat sin krisledningsnämnd är inte problematiskt ur ett rättsligt perspektiv. Arbetet

med räddningsinsatserna styrs helt av LSO, samtidigt som LEH möjliggör för kommunen att agera effektivare för att hantera de samlade konsekvenserna av en stor olycka (eller någon annan samhällsstörning). Båda lagstiftningarna stödjer således, var för sig och tillsammans, en aktiv och adekvat hantering av svåra situationer i en kommun. Om ansvaret för den kommunala räddningstjänsten tillfälligt övertagits av länsstyrelsen enligt reglerna i LSO har länsstyrelsen att på motsvarande sätt parallellt utöva sitt geografiska områdesansvar enligt krisberedskapsförordningen. Även detta möjliggör en effektiv räddningsledning, likaväl som en effektiv krishantering.

Det finns indikationer på att vissa kommuner har uppfattat LEH som svår att tillämpa vid en extraordinär händelse. Det har framkommit i utredningarna och utvärderingarna efter skogsbranden i Västmanland och MSB har fått liknande signaler under flyktingsituationen. Mot denna bakgrund har MSB tagit fram en PM med information om LEH och att lagen i vissa fall kan möjliggöra ett effektivare kommunalt beslutsfattande (MSB 2015j).

Kommunernas organisation och verksamhet regleras främst i kommunallagen. I SOU 2015:24, *En kommunallag för framtiden*, föreslås en ny omarbetad kommunallag med syftet att stärka såväl effektivitet som rättssäkerhet i den kommunala verksamheten. Centralt har bland annat varit att tydliggöra regelverket om ledning och styrning genom till exempel bestämmelser om grundläggande uppgifter. Den pågående beredningen av utredningsförslaget om en ny kommunallag erbjuder ett tillfälle att uppmärksamma frågan om LEH:s bestämmelser om krisledningsnämnd skulle passa bättre in i en moderniserad kommunallag. Även om det när LEH kom till bedömdes att det inte var lämpligt att föra in de aktuella bestämmelserna i kommunallagen skulle det, mot bakgrund av vad som kommit fram i utredningarna och utvärderingarna efter skogsbranden, finnas skäl att åtminstone överväga saken.

En integrering i kommunallagen skulle innebära att kommunernas krisledningsorganisation kom närmare ordinarie ledningsstruktur och förståelsen för reglernas syfte skulle antagligen öka. Det skulle även tydliggöra att reglerna avser organisationsanpassningar och inte ger några särskilda mandat under extraordinära händelser. Slutligen borde de upplevda problemen med förhållandet till reglerna om räddningstjänst i LSO minska. Det skulle även kunna övervägas om några andra av LEH:s regler skulle passa bättre i regelverk som är mer tillämpade i vardagen.

Ett exempel är bestämmelsen om stöd till enskilda under en extraordinär händelse, vars relation till socialtjänstlagen skulle kunna ses över. Det kan samtidigt ifrågasättas om det är lämpligt att dela upp en lagstiftning som nu innehåller bestämmelser som har det gemensamt att de reglerar kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap. Andra bestämmelser i LEH, till exempel om risk- och sårbarhetsanalys, om planering för hantering av extraordinära händelser eller om geografiskt områdesansvar, kan dessutom vara svåra att placera i någon annan befintlig lag.

Harmoniserade regler för samhällets krisberedskap

Reglerna för kommuner och landsting respektive statliga myndigheter om krisberedskap, dvs. LEH och krisberedskapsförordningen, är i stora drag uppbyggda på ett likartat sätt. Samtidigt finns flera olikheter. Eftersom aktörerna har olika uppdrag och förutsättningar är vissa olikheter i regleringen troligtvis oundvikligt, men det skulle kunna övervägas om det inte går att uppnå större enhetlighet än i dag. Till exempel när det gäller användningen av olika begrepp och i fråga om utformningen av reglerna om de grundläggande skyldigheterna för kommuner, landsting och statliga myndigheter såsom hur risk- och sårbarhetsanalyser ska göras och utformas. MSB tror även att det vore möjligt att uttrycka det geografiska områdesansvaret på regional och lokal nivå mer enhetligt.

MSB tror att det finns en förbättringspotential i fråga om hur reglerna i LEH och krisberedskapsförordningen tillsammans reflekterar krisberedskapsarbetet på den lokala, regionala och nationella nivån och att ett mer sammanhållet och enhetligt regelverk för samhällets krisberedskap skulle kunna bidra till ett starkare krisberedskapsarbete.

1.3.3 Geografisk indelning av centrala aktörer inom krisberedskapen

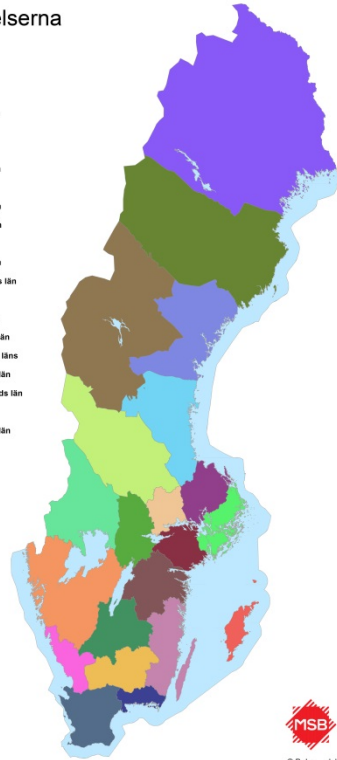
En god krisberedskap bygger på att alla aktörer samverkar med varandra. MSB vill belysa att aktörernas geografiska indelning kan påverka möjligheterna till en effektiv samverkan. MSB har sammanställt hur några av krisberedskapens centrala aktörer har valt att dela in sin organisation rent geografiskt. Sammanställningen visar att indelningarna skiljer sig åt avsevärt vilket illustreras i Figur 1 (figurerna över samtliga aktörers geografiska indelning finns i Bilaga 2). MSB befarar att de stora skillnaderna i geografisk indelning kan försvåra en effektiv samverkan mellan aktörerna.

MSB noterar även att Indelningskommittén har uppmärksammat att statliga myndigheters regionala indelning skiljer sig åt markant. Kommittén skriver att myndigheterna har gjort sina indelningar utifrån den egna verksamhetens behov snarare än utifrån samhällets samlade förutsättningar. Kommittén konstaterar att de olika regionala indelningarna kan leda till att det blir svårare för staten att uppträda samordnat (Indelningskommittén 2015).

Hur centrala aktörer inom krisberedskapen har gjort sin geografiska indelning kan även påverka totalförsvaret. Länsstyrelserna har lyft problematiken i relation till totalförvarplanering och konstaterat att Försvarsmaktens regionala indelning bör vara samma som länsstyrelseindelningen (MSB 2014d). MSB har även konstaterat att aktörers regionala indelning kan påverka regional ledning och samordning mellan Försvarsmakten och civila myndigheter (2014e).

Länsstyrelserna

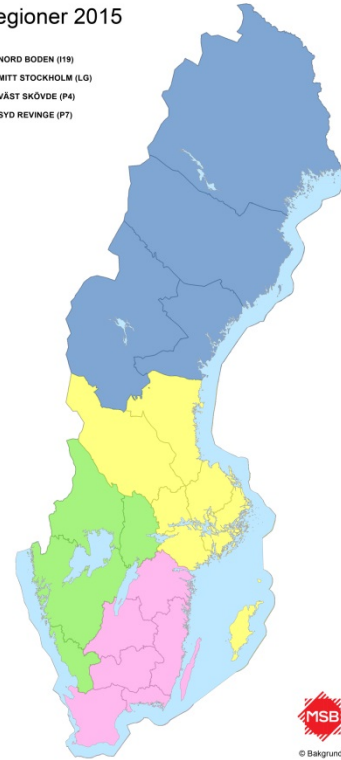
- Blekinge län
- Dalarnas län
- Gotlands län
- Gävleborgs län
- Hallands län
- Jämtlands län
- Jönköpings län
- Kalmar län
- Kronobergs län
- Norrbottens län
- Skåne län
- Stockholms län
- Södermanlands län
- Uppsala län
- Värmlands län
- Västerbottens län
- Västernorrland län
- Västmanlands län
- Västra Götalands län
- Örebro län
- Östergötlands län



MSB Myndigheten för
sambhällsskydd
och beredskap
© Bakgrundskarta Lantmäteriet

Militärregioner 2015

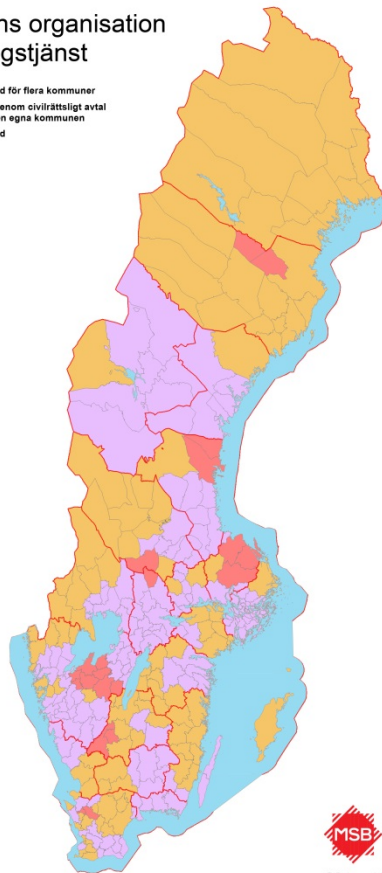
- MR-Stab NORD BODEN (I19)
- MR-Stab MITT STOCKHOLM (LG)
- MR-Stab VÄST SKÖVDE (P4)
- MR-Stab SYD REVINGE (PT)



MSB Myndigheten för
sambhällsskydd
och beredskap
© Bakgrundskarta Lantmäteriet

**Kommunens organisation
för räddningstjänst**

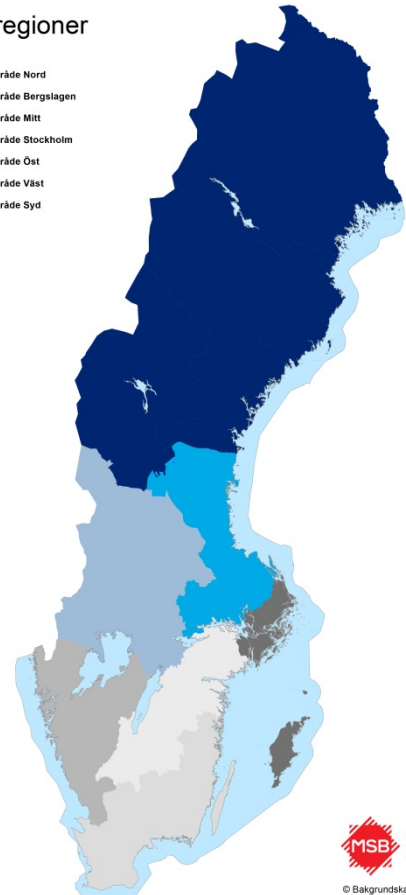
- Gemensam nämnd för flera kommuner
- I egen regi eller genom civilrättsligt avtal under nämnd i den egna kommunen
- Kommunalförbund



MSB Myndigheten för
sambhällsskydd
och beredskap
© Bakgrundskarta Lantmäteriet

Polisens regioner

- Samverkansområde Nord
- Samverkansområde Bergslagen
- Samverkansområde Mitt
- Samverkansområde Stockholm
- Samverkansområde Öst
- Samverkansområde Väst
- Samverkansområde Syd



MSB Myndigheten för
sambhällsskydd
och beredskap
© Bakgrundskarta Lantmäteriet

Figur 1. Geografisk indelning avseende länsstyrelserna, militärregioner, kommunens organisation för räddningstjänst och polisens regioner.

2 Deltagande aktörers utredningar och utvärderingar

I regeringsuppdraget ingår att sammanställa de utredningar och utvärderingar som har genomförts med anledning av skogsbranden. I sammanställningen ska det även framgå om aktörerna har vidtagit eller planerat förbättringsåtgärder. I Bilaga 1 presenteras de sammanställningar och analyser som MSB genomfört av 26 utredningar och utvärderingar. Bilaga 1 är utformad som en fristående rapport.

Detta kapitel utgör en sammanfattning av bilagan. Kapitlet inleds med en beskrivning av upplägg och innehåll i Bilaga 1 och med en kort faktaredovisning av skogsbranden. Sedan följer en problembeskrivning utifrån centrala skeden i hanteringen och en redovisning av vanligt förekommande teman och perspektiv i analyserna. Kapitlet avslutas med en analys av de slutsatser, rekommendationer och åtgärdsförslag som återfinns i aktörernas utredningar och utvärderingar.

2.1 Upplägg och innehåll av Bilaga 1

Syftet med Bilaga 1 är att presentera en samlad bild av deltagande aktörers utredningar och utvärderingar och de slutsatser, rekommendationer och åtgärdsförslag de redovisar. Bilagan redogör också för om aktörerna har vidtagit eller planerar att vidta förbättringsåtgärder till följd av de erfarenheter och lärdomar de dragit utifrån utredningarna eller utvärderingarna. Bilaga 1 är strukturerad enligt följande:

- Kapitel 1 presenterar syftet med bilagan och ger en bakgrund till uppdraget.
- Kapitel 2 redogör för vilka utredningar och utvärderingar som har sammanställts, hur de har analyserats och hur resultatet presenteras.
- Kapitel 3 presenterar en sammantagen analys av deltagande aktörers utredningar och utvärderingar utifrån de beskrivningar som lämnas i aktörernas utredningar och utvärderingar.
- Kapitel 4-8 redovisar sammanställningen av innehållet i 26 deltagande aktörers utredningar och utvärderingar och redogör för de slutsatser, rekommendationer och åtgärdsförslag som respektive utredning eller utvärdering presenterar.
- Kapitel 9 redogör för de planerade och vidtagna åtgärder som aktörerna har eller avser vidta med anledning av lärdomar från skogsbranden.
- Kapitel 10 listar referenser.

De 26 sammanställda och analyserade utredningarna och utvärderingarna är gjorda eller beställda av olika deltagande aktörer så som Länsstyrelsen Västmanland och de drabbade kommunerna, statliga myndigheter, frivilligorganisationer och andra aktörer. Regeringen anger i uppdraget att Skogsbrandutredningen (2015) ska ingå, därför har även den inkluderats i sammanställningen och analysen.

Utredningarna och utvärderingarna varierar i omfattning och detaljeringsgrad: från 2 till 288 sidor inklusive bilagor och omfattar totalt 1 088 sidor. Rapporterna är vanligen framtagna ur ett internt aktörsperspektiv och med fokus på den egna organisationens utvecklingsbehov och lärande. Följande rapporter anlägger ett bredare utifrånperspektiv på händelsen; Skogsbrandutredningen (2015), de två olycksutredningarna (Henningsson och Jacobsen 2014; Henningsson m.fl. 2015) och Länsstyrelsens och kommunernas utvärdering (Asp m.fl. 2015).

2.2 Fakta om skogsbranden i Västmanland

Torsdag den 31 juli 2014 inträffade en skogsbrand nordost om Ramnäs i Surahammars kommun, Västmanlands län. Räddningsinsatsen avslutades efter 43 dagar den 11 september och räknas som den största skogsbranden i Sverige i modern tid (Henningsson m.fl. 2015; Skogsbrandutredningen 2015).

2.2.1 Kommunernas räddningsinsats

Brandsläckningen försenades 40 minuter på grund av bristande geostöd hos kommunens räddningstjänstorganisation och SOS Alarm (Skogsbrandutredningen 2015). Enligt Skogsbrandutredningen (2015) bedrevs brandsläckningen från första dagen som två parallella räddningsinsatser av två olika räddningstjänstorganisationer, vilket strider mot andemeningen i LSO. Det rådde oklarheter om räddningsledarskapet, vad som ingick i funktionen räddningschef i beredskap (Henningsson och Jacobsen 2014), samt vilken räddningstjänstorganisation som ledde räddningsinsatsen (MSB 2015). Vid flera tillfällen var det otydligt vem som skulle fatta beslut, eller så var beslut som fattades inte möjliga att genomföra (Henningsson m.fl. 2015).

En gemensam yttre ledning skapades den 2 augusti men flera aktörer hävdar att förutsättningarna för att ta emot stöd hade varit bättre om den gemensamma ledningen skapats tidigare (Rikspolisstyrelsen 2014; Asp m.fl. 2015; Skogsbrandutredningen 2015).

Söndagen den 3 augusti upprättades en gemensam ledningsplats och ledningsstab i Ramnäs. På kvällen sammankallade Länsstyrelsen den första U-samkonferensen (Asp m.fl. 2015; Henningsson m.fl. 2015). I det här läget hade Sala kommun redan upprättat ett kriscenter medan mötet blev startskottet för Surahammar kommuns krishanteringsarbete. Norberg och Fagersta kommun följde händelsen men kände sig inte hotade av skogsbranden (Asp 2015; Sandberg 2015a; Sandberg 2015b; Schyberg 2015).

Under dagen hade räddningsledningen begärt internationell hjälp från EU:s civilskyddsmekanism ERCC via MSB (Henningsson och Jacobsen 2014; Skogsbrandutredningen 2015).

På måndagen 4 augusti anslöt fler aktörer som t.ex. Kustbevakningen och Trafikverket till räddningsinsatsen. Under eftermiddagen spred sig skogsbranden från 4000 hektar till 14000 hektar och omfattade då fyra kommuner (Norberg, Surahammar, Sala och Fagersta) och hanterades av tre räddningstjänstorganisationer (MBR, Räddningstjänsten Sala-Heby och Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund) (Asp m.fl 2015; Skogsbrandutredningen 2015). Under måndagen fick flera orter utrymmas. Det var tydligt att det saknades rutiner och metoder för detta hos ansvariga aktörer (Asp 2015; Sveriges Radio 2014). Under kvällen blev en timmerbilsförare fast i elden och avled (Asp m.fl. 2015; Skogsbrandutredningen 2015).

2.2.2 Länsstyrelsens övertagande

På måndag kväll önskade räddningscheferna att Länsstyrelsen skulle ta över räddningstjänstansvaret och på tisdag förmiddag fattade landshövdingen det formella beslutet. I samma beslut delegerades ansvaret för räddningstjänst som inte var kopplad till skogsbranden tillbaka till den kommunala räddningstjänstorganisationen (Asp m.fl. 2015; Henningsson m.fl. 2015; Skogsbrandutredningen 2015). Länsstyrelsens återdelegering av vissa uppgifter till kommunerna i samband med övertagandet av räddningstjänst överensstämmer inte med gällande lagstiftning (Skogsbrandutredningen 2015).

I insatsen deltog aktörer från stora delar av landet. Hundratals brandmän från 69 av landets kommunala räddningstjänstorganisationer arbetade dygnet runt under flera veckor tillsammans med militären och frivilliga för att få skogsbranden under kontroll. Även flera olika statliga myndigheter och frivilliga organisationer bidrog i hanteringen (Henningsson m.fl. 2015; Henningsson och Jacobsen 2014; Skogsbrandutredningen 2015). I och med att allt fler aktörer blev involverade i insatsen gjordes ledningsstaben i Ramnäs om till en samverkansstab och organisationen i staben förändrades (Skogsbrandutredningen 2015).

Flera aktörer belyser hur viktiga frivilliga och privata aktörer var för insatsen (Rikspolisstyrelsen 2014; Asp m.fl. 2015; Skogsbrandutredningen 2015). Redan på fredagen 1 augusti hade privata skogsvårdsföretag erbjudit stöd till räddningsledningen (Skogsbrandutredningen 2015) och på söndagen 3 augusti var den första FRG-personalen på plats (FRG 2015). Det offentligas beroende av frivilliga resurser för att upprätta en fungerande stabsmiljö i Ramnäs och för att kunna lösa uppgiften har dock fått kritik (Asp m.fl. 2015).

2.2.3 Länsstyrelsens insats

Staben i Ramnäs och andra aktörer var osäkra på sina mandat i förhållande till lagrum och förväntad roll (Trafikverket 2014; Asp m.fl. 2015; Försvarmakten 2015b; MSB 2015). Länsstyrelsens olycksutredning anser att det behövs en nationell strategi för ledningsarbetet vid stora insatser (Henningsson m.fl. 2015).

Flera aktörer har tagit upp att staben i Ramnäs hade svårt att kommunicera, samordna och sprida information och i vissa fall inte förstod behovet av att samverka (SOS Alarm 2014; Henningsson m.fl. 2015; Schyberg 2015). Information från staben i Ramnäs spreds många gånger tack vare personliga kontakter, egna initiativ och genom att råka vara på rätt plats vid rätt tillfälle (Schyberg 2015).

Många aktörer belyser att det fanns stora brister vad gäller dokumentation, till exempel att det saknades rutiner (Henningsson m.fl. 2015; Försvarmakten 2015b). Detta gjorde det svårt att spåra beslut i efterhand (Rikspolisstyrelsen 2014; SOS Alarm 2014; Asp m.fl. 2015).

En lärdom som påtalas är att aktörernas okunskap om samhällets samlade resurser försvårade samordning, samverkan och förmågan att ta fram lägesbild under hela insatsen (Henningsson m.fl. 2015; Skogsbrandutredningen 2015).

Att Sverige varit förskonad från skogsbränder kan ha lett till att det inte har ansetts som en stor risk i kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser (Henningsson och Jacobsen 2014) och i aktörernas riskinventeringar (Skogsbrandutredningen 2015). Skogsbrandutredningen (2015) konstaterar också ingen av de drabbade kommunerna hade övat sin förmåga för extraordinära händelser trots att det står i kommunernas handlingsplaner att det ska övas.

Efter skogsbranden i Västmanland har det också framkommit kritik kring kommunala räddningstjänstorganisationers kunskap om och kompetens att släcka skogsbränder (Henningsson och Jacobsen 2014; Henningsson m.fl. 2015).

2.3 Vanligt förekommande tema och perspektiv

I analyserna av de 26 deltagande aktörernas utredningar och utvärderingar (Bilaga 1) är följande teman vanligt förekommande:

- Samordning och samverkan
- Information och kommunikation
- Ansvar och roll
- Resurser

- Geografiskt och tekniskt stöd
- Ledning
- Rutiner
- Kunskap.

Nedan presenteras vilka perspektiv som identifierats i varje tema. I Bilaga 1 beskrivs innehållet i de teman och perspektiv som identifierats utförligare och illustrativa hänvisningar görs till utredningarna och utvärderingarnas originaltexter.

I Figur 2 illustreras de teman och perspektiv som identifierats i deltagande aktörers utredningar och utvärderingar. Teman anges i rött och perspektiven som läggs på dessa teman är blåa. Storleken på texten indikerar antalet rapporter som ett tema eller perspektiv ingår i. Ju större text, ju fler rapporter har temat eller perspektivet identifierats i.



Figur 2. Vanligt förekommande teman (röd) och perspektiv (blå) i deltagande aktörers utredningar och utvärderingar.

Samordning och samverkan har identifierats som ett tema i alla analyserade utredningar och utvärderingar utom två. Vanliga perspektiv som läggs på temat Samordning och samverkan är: *Intern*, *Extern*, *Interkommunal*, *Nekande till samordning*, *Myndighetssamordning* och *Staben i Ramnäs*.

Information och kommunikation har identifierats som ett tema i 17 av 26 rapporter. Vanliga perspektiv som läggs på temat Information och kommunikation är: *Dokumentation*, *Information till allmänheten*, *Kanaler*, *Lägesbild*, *Intern information*, *Informationsinhämtning*, *VMA* och *Minoritetsspråk*.

Ansvar och roll har identifierats som ett tema i 13 av aktörernas rapporter. Vanliga perspektiv som läggs på temat Ansvar och roll är: *Otydlighet och oklarhet*, *Ansvarsfördelning*, *MSB* och *Länsstyrelsen*.

Resurser har identifierats som ett tema i 13 av aktörernas rapporter. Vanliga perspektiv som läggs på temat Resurser är: *Frivilliga och privata aktörer*, *Resursbrist*, *Nekande till resurser* och *Teknik*.

Geografiskt och tekniskt stöd har identifierats som ett tema i fyra olika aktörers rapporter. Vanliga perspektiv som läggs på temat Geografiskt och tekniskt stöd är: *Geostöd, Rakel, WIS* och *Tekniska förutsättningar*.

Ledning har identifierats som ett tema i tio olika aktörsrapporter. Vanliga perspektiv som läggs på temat Ledning är: *Initiativ, Nationellt ledningssystem, Otydlighet och oklarhet, Beslutsfattande, Mandat, Ledningsstruktur* och *Länsstyrelsens övertagande*.

Rutiner har identifierats som ett tema i fem olika aktörsrapporter. Vanliga perspektiv som läggs på temat Rutiner är: *Internationellt stöd* och *Dokumentation*.

Kunskap har identifierats som ett tema i fem olika aktörsrapporter. Vanliga perspektiv som läggs på temat Kunskap är: *Aktörers resurser, Övning, Erfarenhetsåterföring* och *Förebyggande och förberedande arbete*.

2.4 Analys av slutsatser, rekommendationer och åtgärdsförslag

I analysen av aktörernas slutsatser, rekommendationer och åtgärdsförslag (Bilaga 1) har MSB identifierat några tydliga gemensamma behov:

- Stärka förmågan att samverka, leda och kommunicera
- Utveckla och använda metoder och verktyg
- Förtydliga roller, ansvar och regler
- Öka aktörernas kompetens och kunskap
- Effektivisera användandet av resurser.

2.4.1 Stärka förmågan att samverka, leda och kommunicera

Vid stora olyckor, kriser och samhällsstörningar involveras många olika aktörer. De flesta aktörernas rapporter drar slutsatser som rör samverkan och flera aktörer ser behov av stärka förmågan att samverka. Länsstyrelsens olycksutredning (Henningsson m.fl. 2015) ger exempel på flera aktörer som borde vara en naturlig samverkanspart i olika situationer, till exempel SMHI i samband med väderrelaterade händelser och Lantmäteriet i situationer där kartunderlag är viktiga för insatsen.

Kring samverkansstaben i Ramnäs konstaterar aktörerna att flera aktörer som borde varit med till en början saknades (Henningsson m.fl. 2015). Samtidigt efterfrågade samverkansstaben representanter från kommunerna men de ansåg sig inte ha tillräckliga resurser för att avvara personal till staben i Ramnäs (Asp 2015). Även statliga myndigheter påtalar att de borde samverkats i ett tidigare skede (Svenska Kraftnät 2014).

Olycksutredningarna (Henningsson och Jacobsen 2014; Henningsson m.fl. 2015) lyfter frågor kopplade till hur ledningen vid en insats bör organiseras. Här märks förslag om att färre ledare bör jobba längre arbetspass samt möjlighet att dela upp beslutsfattande på flera personer.

Olycksutredningarna (Henningsson och Jacobsen 2014; Henningsson m.fl. 2015) vill också se en förbättrad kommunikation mellan aktörer och funktioner under en insats. Fagersta kommuns (Sandberg 2015a) utvärdering av krishanteringens anser att kommunikationen mellan verksamheten för räddningstjänst och övriga delar av kommunen vid en händelse bör utvecklas. I Länsstyrelsens och kommunernas utvärdering (Asp m.fl. 2015) konstateras att det behöver göras en avvägning mellan att kommunicera snabbt till allmänheten och att invänta bekräftad information.

2.4.2 Utveckla och använda metoder och verktyg

Flera rapporter innehåller slutsatser, rekommendationer och åtgärdsförslag som syftar till att underlätta samverkan mellan deltagande aktörer. Olycksutredningarna (Henningsson och Jacobsen 2014; Henningsson m.fl. 2015) föreslår att aktörerna inom krishanteringsområdet behöver harmoniseras. Till exempel bör de använda ett gemensamt dokumentationssystem men även likadana kartunderlag och ett enhetligt koordinatsystem. En del av utredningarna gör rekommendationer och lägger åtgärdsförslag på hur kvaliteten på, och spridningen av lägesbilderna kan förbättras under en insats (Henningsson och Jacobsen 2014; SOS Alarm 2014; MSB 2015h; Schyberg 2015). MSB (2015h) och Lantmäteriet (2015b) lägger förslag på hur stöd gällande geografisk information kan utvecklas både inom organisationerna och hos aktörerna. MSB rekommenderar också att WIS utvecklas utifrån behoven. Polisen (Rikspolisstyrelsen 2014) anser att det behövs ett nationellt verktyg för katastrofregistrering.

2.4.3 Förtydliga roller, ansvar och regler

Flera aktörers rapporter ser ett behov att förtydliga roller och ansvar både internt (Jordbruksverket 2014; FRG 2015; Skogsstyrelsen 2015) och mellan olika aktörer (Svenska Röda Korset 2014; Asp m.fl. 2015; Henningsson m.fl. 2015; MSB 2015h; Skogsstyrelsen 2015). Behovet av förbättrade förutsättningar i form av tydligare lagstiftning blir belyst i flera rapporter. Länsstyrelsens olycksutredning (Henningsson m.fl. 2015) föreslår en översyn av LSO och LEH. Länsstyrelsens och kommunernas utvärdering (Asp m.fl. 2015) vill se ett förtydligande av LEH medan SOS Alarm (2014) och Länsstyrelsens olycksutredning (Henningsson m.fl. 2015) föreslår en lagstiftning som möjliggör VMA-utskick via SMS på position.

Ersättningsfrågan i förhållande till drabbade kommuner berörs i flera rapporter. Länsstyrelsens olycksutredning (Henningsson m.fl. 2015) föreslår att staten bör garantera betalningsförmågan hos kommunerna och påtalar också att nuvarande ersättningssystem är i behov av en översyn. MSB (2015l) rekommenderar att myndigheten ser till att den kan hantera den sårbarhet som

finns i och med att relativt få personer på MSB har kunskaper inom juridik och ersättningsfrågor. Det framträder också ett behov av att förbättra ersättningshanteringen till privata och frivilliga aktörer. FRG (2015) och Civilförsvarsförbundet (2014) pekar på att lika lön för lika arbete bör gälla och att ersättningen måste betalas ut snabbare.

2.4.4 Öka aktörernas kompetens och kunskap

För att aktörerna snabbt ska komma in i sina roller under en stor olycka, kris eller samhällsstörning krävs kunskap om de olika aktörernas kompetens. Flera deltagande aktörers rapporter påtalar att kunskapen hos andra aktörer om den egna kompetensen måste höjas (Trafikverket 2014; FRG 2015; Henningsson m.fl. 2015; Kustbevakningen 2015; MSB 2015h) samt att de själva måste bli bättre på att sprida information om sin kompetens till andra aktörer (Försvarsmakten 2015b; Henningsson m.fl. 2015).

Många aktörer ser ett behov av kompetens- och kunskapshöjande åtgärder, framför allt utbildningar och övningar (Civilförsvarsförbundet 2014; Henningsson och Jacobsen 2014; SOS Alarm 2014; Asp m.fl. 2015; FRG 2015; Försvarsmakten 2015b; Henningsson m.fl. 2015; Lantmäteriet 2015b; MSB 2015f; MSB 2015h; Sandberg 2015b; Skogsstyrelsen 2015). Kommunernas olycksutredning (Henningsson och Jacobsen 2014) föreslår att rutiner för mottagande, registrering, styrning och kvalitetssäkring av externa resurser och frivilliga behöver övas och formas. Länsstyrelsens olycksutredning (Henningsson m.fl. 2015) föreslår att kunskap och rutiner för att beställa, hantera och avveckla internationell hjälp förtydligas. MSB (2015h) rekommenderar att rutinerna för beställning av nationella förstärkningsresurser görs mer kända hos aktörerna.

Flera rapporter efterlyser aktörsgemensamma övningar (Henningsson och Jacobsen 2014; Lantmäteriet 2015b; Skogsstyrelsen 2015). Olycksutredningarna (Henningsson och Jacobsen 2014; Henningsson m.fl. 2015) lyfter i flera åtgärdsförslag att länsstyrelsens övertagande av kommunal räddningstjänst behöver övas och att rutiner för detta bör skapas. Flera deltagande aktörer rekommenderar att de bör vara utbildade i mediehantering eller öva mediehantering i samband med en större insats (FRG 2015; MSB 2015f; Skogsstyrelsen 2015). Ett annat behov som återkommer i rapporterna är kompetenshöjande åtgärder som rör förslag kring hur förbättrad dokumentation och erfarenhetsåterföring (Henningsson och Jacobsen 2014; Livsmedelsverket 2014; Henningsson m.fl. 2015; MSB 2015h; Skogsstyrelsen 2015).

MSB (2015h) konstaterar att myndigheten bör ta vara på de erfarenheter som finns från både internationella och nationella insatser. Vidare föreslår Länsstyrelsens olycksutredning (Henningsson m.fl. 2015) att MSB implementerar erfarenheterna i utbildningssystemet. Även Skogsstyrelsen föreslår i sin utvärdering att erfarenheterna från skogsbranden och andra naturolyckor ska tas tillvara och göras tillgänglig när den efterfrågas

(Skogsstyrelsen 2015). Olycksutredningarna (Henningsson och Jacobsen 2014; Henningsson m.fl. 2015) föreslår att de rutiner som rör utrymning ska användas, men också förbättras genom att använda Polisens katastrofregistrering och att berörda kommuner involveras tidigare.

2.4.5 Effektivisera användandet av resurser

Med kunskap om aktörernas kompetens kan samhällets resurser användas och vid behov prioriteras på ett effektivt sätt. Länsstyrelsens olycksutredning (Henningsson m.fl. 2015) föreslår att MSB ska ansvara för att hålla en resursförteckning över internationella resurser vid skogsbrand. Olycksutredningarna (Henningsson och Jacobsen 2014; Henningsson m.fl. 2015) efterlyser också tydligare prioritering av statliga resurser vilket behövs när det pågår flera räddningstjänstuppdrag samtidigt i landet.

Frivilliga och privata aktörer var en viktig resurs under skogsbranden i Västmanland, men hanteringen och organisationen av dessa frivilliga resurser behöver förbättras. FRG (2015) och Civilförsvarsförbundet (2014) har flera detaljerade förslag på hur FRG ska fungera, framför allt vid större händelser där flera FRG-grupper är involverade. Både FRG (2015) och Skogsstyrelsen (Skogsstyrelsen 2015) ser behov av en TiB-funktion i organisationen.

En del av de i skogsbranden deltagande aktörerna belyser att de hade svårt att mobilisera resurser (Skogsstyrelsen 2015) eller inte hade system anpassade för snabba tidsförhållanden (Försvarsmakten 2015b). Däremot lyckades frivilligorganisationerna FRG och LRF organisera sig snabbt trots semestertider (Civilförsvarsförbundet 2014; LRF 2015).

3 Åtgärder för stärkt krisberedskap

I detta kapitel presenteras MSB:s förslag på åtgärder för en stärkt krisberedskap.

3.1 Principer för samhällets krisberedskap

MSB:s förslag

Regeringen bör ange att de grundläggande principerna för samhällets krisberedskap ska vara ansvarsprincipen, samverkansprincipen och handlingsprincipen.

Principerna ska vara vägledande för hur samhällets aktörer ska förebygga och hantera olyckor, kriser och andra samhällsstörningar.

- Ansvarsprincipen innebär att den som har ett ansvar i normala situationer har motsvarande ansvar inför och under olyckor och kriser.
- Samverkansprincipen innebär att aktörer som berörs av en kris ska samverka med varandra för att säkerställa god samordning och effektivt resursutnyttjande.
- Handlingsprincipen innebär att aktörerna ska agera proaktivt och vidta nödvändiga åtgärder även i osäkra situationer med brist på information.

Likhetsprincipen och närhetsprincipen bör fortsättningsvis inte vara grundläggande principer för samhällets krisberedskap.

Bakgrund till förslaget

Regeringen har i olika sammanhang lyft fram att arbetet med samhällets krisberedskap ska bygga på tre grundläggande principer:

- Ansvarsprincipen, som innebär att den som har ett ansvar i normala situationer har motsvarande ansvar inför och under kriser. Ansvaret innebär ett ansvar för att vid behov samverka med andra aktörer.
- Närhetsprincipen, som innebär att den aktör som befinner sig närmast händelsen ska arbeta med att förebygga och hantera den. Högre samhällsnivåer har i huvudsak en stödjande roll.
- Likhetsprincipen, som innebär att strukturer för att (förebygga och) hantera kriser ska bygga på och i möjligaste mån likna de strukturer som används i vardagen.

Det finns ett tydligt stöd för ansvarsprincipen i lagar och förordningar, både i speciallagstiftning inom olika samhällssektorer och i den mer övergripande

regleringen av samhällets krisberedskap (krisberedskapsförordningen och LEH). Regeringen tydliggjorde i prop. 2007/08:92 att ansvarsprincipen även inbegriper ett ansvar att samverka. Även denna del av principen har tydligt stöd i regelverken.

Närhetsprincipen kan ses som en del i det kommunala självbestämmandet eller som en form av subsidiaritets- eller proportionalitetsprincip (Bergling m.fl. 2016). Likhetsprincipen är den som är svårast att härleda ur reglerna.

Principerna har länge ansetts vara rimliga och generellt tillämpbara. I ljuset av skogsbranden och pågående hantering av flyktingsituationen har dock principernas teoretiska uppbyggnad och praktiska betydelse ifrågasatts från flera håll.

De kritiserats bl.a. för att innebörd och funktion är otydligt uttryckta och för att de har en oklar status i förhållande till reglerna (Skogsbrandutredningen 2015). Vidare anges att de är svåra att tillämpa i praktiken och att de egentligen enbart ger uttryck för vad som borde vara självklarheter i svensk förvaltning (Asp m.fl. 2015; MSB 2015k; Skogsbrandutredningen 2015).

Flera utredningar och utvärderingar (Henningsson och Jacobsen 2014; Henningsson m.fl. 2015; MSB 2015h; Skogsbrandutredningen 2015) belyser att hanteringen av skogsbranden ställde höga krav på att olika aktörer på flera nivåer agerade samtidigt och att osäkerheter i ansvarsfrågan ledde till passivitet.

Aktörerna verkar ha uppfattat principerna som normerande och de har blivit styrande på ett sätt som aldrig varit intentionen (Skogsbrandutredningen 2015). Exempelvis tenderar aktörerna att uppfatta närhetsprincipen som en signal om försiktighet och att undvika att "lägga sig i" andra aktörers arbete (Asp m.fl. 2015; Skogsbrandutredningen 2015). Likhetsprincipen har kritiserats för att ge signal om att avvakta med att anpassa organisation och arbetssätt till aktuella behov vid händelsen.

Erfarenheter visar att de ledningsmodeller som används av aktörerna i vardagen fungerar sämre för att hantera händelser som är omfattande och utdragna i tid och rum. Många kriserfarna aktörer väljer därför att anpassa organisationen för att hantera situationen på bästa sätt (Asp m.fl. 2015; MSB 2015h; Skogsbrandutredningen 2015).

Erfarenheter från övade och inträffade händelser visar att nuvarande principer inte vägleder aktörerna i önskvärd riktning utan i själva verket hindrar en effektiv krishantering (se Bilaga 1). Tagna ur sitt sammanhang blir termer som likhet och närhet otydliga och ger aktörerna föga vägledning om vad som efterfrågas.

MSB anser att det finns pedagogiska poänger med att ha principer för samhällets krisberedskap. Bra formulerade principer kan ge välbehövlig vägledning till aktörer som arbetar med krisberedskap, och bidra till att aktörer

agerar utifrån gemensamma förhållningssätt som underlättar ett lösningsinriktat samarbete.

Regeringen konstaterar (prop. 2013/14:144) att ansvarsprincipen är accepterad av och etablerad hos aktörerna. MSB anser att ansvarsprincipen fortsatt är relevant men att det är tveksamt om budskapet om samverkan, som i dag är inbakat i ansvarsprincipen, har fått önskat genomslag. MSB anser därför att detta bör förtydligas genom att samverkan blir en egen princip.

Regeringen (prop. 2007/08:92) har tidigare uttryckt farhågan att ansvariga aktörer vid en kris avvaktar med att agera vilket riskerar att leda till att krisen förvärras. MSB anser att vikten av proaktivitet tydligare bör reflekteras i principerna.

Mot denna bakgrund föreslår MSB att de grundläggande principerna för samhällets krisberedskap ska vara ansvarsprincipen, samverkansprincipen och handlingsprincipen.

Ansvarsprincipen bör återspegla att den aktör som har ett ansvar i vardagen har motsvarande ansvar inför och under en olycka eller kris. Det bör tydligt framgå att ingen aktör tar över någon annan aktörs verksamhet i en krissituation, utan att alla aktörer alltid måste ta ansvar för sin verksamhet. Offentliga aktörer ska därför ha en organisation och en beredskap för att klara av verksamheten även under en kris eller samhällsstörning.

I hanteringen av en olycka eller kris är ofta flera aktörer inblandade. Då kan det finnas ett behov av att samordna aktörernas verksamheter med en större helhet för ögonen än det egna ansvarsområdet. Samverkansprincipen bör återspegla att berörda aktörer ska samverka för att säkerställa god samordning och effektivt resursutnyttjande. Samverkansprincipen är giltig både för de aktörer som har ett direkt verksamhetsansvar vid en kris och för aktörer som har kunskap eller resurser som kan bidra till att de ansvariga bättre kan lösa sina uppgifter. Samverkan bör eftersträvas i såväl det förebyggande och förberedande som i det hanterande skedet.

Vid hanteringen av en olycka eller kris kan det vara osäkert vilka åtgärder som krävs av en aktör. Handlingsprincipen bör återspegla att handling är att föredra framför passivitet. Aktörerna bör ha mod att agera proaktivt och göra det som situationen kräver även när det råder osäkerhet eller brist på information.

I en kris ställs höga krav på aktörernas förmåga att effektivt bidra genom att ta sitt ansvar, samverka med varandra och handla proaktivt. MSB anser att ansvar, samverkan, handling var för sig sänder tydliga budskap om hur aktörerna förväntas agera. Samtidigt förstärker principerna varandra och återspeglar tillsammans det som eftersträvas i samhällets krisberedskap.

3.2 Länsstyrelsernas geografiska områdesansvar m.m.

MSB:s förslag

Regeringen bör ge en länsstyrelse i uppdrag att, tillsammans med övriga länsstyrelser och med stöd av MSB, harmonisera länsstyrelsernas arbetsformer vid kriser i syfte att uppnå och upprätthålla en tillfredsställande nivå på krishanteringsförmågan på den regionala nivån och för att underlätta samverkan mellan länsstyrelser samt mellan länsstyrelser och andra myndigheter. Till exempel bör länsstyrelsernas utövande av geografiskt områdesansvar bli mer enhetligt. Arbetet ska ta sin utgångspunkt i Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar.

Bakgrund till förslaget

Länsstyrelsernas uppdrag innebär att de spelar en central roll inom samhällets krisberedskap. Som geografiskt områdesansvarig ska länsstyrelsen vara sammanhållande mellan lokala aktörer och den nationella nivån. Vidare ska länsstyrelsen verka för att nödvändig samverkan kontinuerligt sker inom länet och med närliggande län. Under en kris ska länsstyrelsen samordna både offentlig verksamhet och information till allmänheten och massmedia (7 § krisberedskapsförordningen).

Länsstyrelsen ska före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas, länsstyrelsen ska särskilt ansvara för att bl.a. en samlad regional lägesbild sammanställs vid krissituationer (54 § länsstyrelseinstruktionen).

Därutöver har länsstyrelsen, tillsammans med ett antal andra myndigheter, 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 (11 § krisberedskapsförordningen).

2015 granskade Riksrevisionen länsstyrelsernas krisberedskap. Där konstateras sammanfattningsvis att arbetet generellt behöver förbättras för att alla län ska leva upp till målen och kraven på krisberedskapsområdet (Riksrevisionen 2015a).

Det finns flera exempel på utmaningar i länsstyrelsernas förmåga att hantera större olyckor och kriser. Nedan lyfts några som framkommit i samband med hantering av skogsbranden i Västmanland.

Länsstyrelsens och kommunernas utvärdering efter skogsbranden (Asp m.fl. 2015) påtalar att det var oklart för både Länsstyrelsen och de inblandade kommunerna hur Länsstyrelsens roll som geografiskt områdesansvarig förhöll sig till rollen som ansvarig för räddningstjänsten. Vidare lyfter utvärderingen att det geografiska områdesansvaret ställer höga krav på kunskap om regler samt sitt eget och andra aktörers ansvar. Dessutom konstaterar utvärderingen

att Länsstyrelsen inte hade resurser eller kapacitet att hantera alla de utmaningar den ställdes inför under skogsbranden (Asp m.fl. 2015).

Skogsbrandutredningen (2015) anmärker på att Länsstyrelsen i Västmanland dröjde med att inleda sin krishantering och aktivera samverkansgruppen (U-sam) i samband med skogsbranden (Skogsbrandutredningen 2015).

I Länsstyrelsens olycksutredning (Henningson m.fl. 2015) konstateras att det saknades lokal förankring i ledningsorganisationen som bemannades av personal från olika län. Arbetet försvårades av att Länsstyrelsen i Västmanland inte gav tillräcklig vägledning i arbetet. Utredningen (Henningson m.fl. 2015) rekommenderar därför länsstyrelsen att i större utsträckning "agera värdland" och sätta ramarna för hanteringen om den ställs inför en liknande krissituation. Vidare konstaterar utredningen att staben i Ramnäs inte upplevdes tillhöra Länsstyrelsen, vilket troligen hade kunna avhjälpas om fler från Länsstyrelsen i Västmanland varit på plats (Henningson m.fl. 2015).

Även Skogsbrandutredningen (2015) belyser frågor kring hur samverkansstaben fungerade, bl.a. påtalas att det tog tid att förstå förväntningarna på de olika funktionerna i staben och för de ingående aktörerna att hitta sina roller. Enligt skogsbrandutredningen kände några inte *"igen sig i den ledningsmodell och ansvarsfördelning som tillämpades"* (Skogsbrandutredningen 2015, s. 142).

I en analys av skogsbranden (Koelega och Cedergårdh 2015) framgår bl.a. att länsstyrelsens bristande kunskap och förståelse för sitt uppdrag som geografiskt områdesansvarig innebär att ansvaret inte fullt ut kunde tas. Det konstateras även att det inom bl.a. länsstyrelsen finns stora variationer i kunskapen om och tolkningen av vad geografiskt områdesansvar innebär.

Även i andra sammanhang har det belysts att det finns vissa skillnader i länsstyrelsernas krisberedskapsarbete. I en sammanfattning av länsstyrelsernas årsredovisningar från 2014 har MSB (2015e) t.ex. konstaterat att länsstyrelsernas arbete inom området samhällsskydd och beredskap generellt har utvecklats under de senaste åren och att de har bättre förutsättningar att vara en regional sammanhållande kraft på krisberedskapsområdet. Samtidigt noteras att länsstyrelserna valt att organisera sitt arbete och sina nätverk på olika sätt, vilket delvis kan förklaras av att de har olika förutsättningar inom sina respektive län. Mot bakgrund av faktumet att olika länsstyrelser organiserat nätverk inom länet på olika sätt, lyfts särskilt att det går att fråga sig hur detta påverkar förutsättningarna att samverka över länsgränserna (MSB 2015e).

MSB konstaterar att det finns en utvecklingspotential avseende hur länsstyrelserna utför sina uppgifter under kris. I detta sammanhang är det viktigt att stärka både den enskilda länsstyrelsens förmåga och den gemensamma förmågan att i samverkan lösa större kriser.

Alla länsstyrelser bör bedriva sitt krishanteringsarbete med samma kvalitet och på ett sätt så att de är kompatibla med varandra. Därför bör regeringen ge en länsstyrelse i uppdrag att ta fram harmoniserade arbetsformer för kris, med fokus på att uppnå enhetligare förmåga, funktionalitet och ambitionsnivå. Uppdraget bör ta sin utgångspunkt i de uppgifter som länsstyrelserna har inom krisberedskapen enligt gällande regler så att landets alla länsstyrelser har en jämn och tillräckligt hög nivå på sitt krishanteringsarbete.

Harmoniseringsarbetet behöver utgå från de faktiska behoven. MSB:s erfarenheter kan utgöra ett underlag i att bedöma var det finns en utvecklingspotential. Många länsstyrelser har varit involverade i hanteringen av flyktingsituationen och länsstyrelsernas egna erfarenheter, tillsammans med andra aktörers erfarenheter av att samarbeta med länsstyrelserna, bör också tas till vara i utvecklingen av mer harmoniserade arbetssätt. Arbetet ska ta sin utgångspunkt i Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar (MSB 2014b) och den utveckling som länsstyrelserna gjort de senaste åren.

Harmoniserade arbetsformer bör leda till att samverkan mellan länsstyrelser, respektive mellan länsstyrelser och andra myndigheter, vid kriser underlättas. Konkret skulle det t.ex. bli enklare för andra myndigheter som samverkar med flera länsstyrelser och länsstyrelserna skulle ha lättare att bistå varandra i kriser. Genom att stärka krishanteringen på den regionala nivån, och underlätta andra aktörers samverkan med den regionala nivån bör den totala nationella krishanteringsförmågan på lokal, regional och nationell nivå stärkas.

Uppdraget att harmonisera länsstyrelsernas arbetsformer skulle kunna omhändertas på olika sätt. MSB anser dock att det är viktigt att länsstyrelserna själva äger frågan eftersom de har bäst förutsättningar att utveckla de funktioner och förmågor som behövs för att med hänsyn till regionala och lokala förutsättningar hantera sina uppgifter i kris. Mot denna bakgrund förordar MSB att en länsstyrelse får det formella huvudansvaret för uppdraget men att det ska genomföras av länsstyrelserna tillsammans. Befintliga forum och nätverk som länsstyrelserna medverkar i, såsom samverkansområdet för geografiskt områdesansvar (SOGO), bör även beaktas när uppdraget genomförs. Dessutom bör länsstyrelserna samarbeta med kommuner, då det lokala geografiska områdesansvaret behöver beaktas i arbetet.

MSB har uppgiften att utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser (1 § MSB:s instruktion) och avser att aktivt delta och stödja länsstyrelserna i arbetet med att ta fram harmoniserade arbetsformer. MSB:s stöd tar sin utgångspunkt i Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar (MSB 2014b) som myndigheten kommer fortsätta utveckla och komplettera bl.a. med inriktning mot att utveckla ett sammahållet system för samverkan och ledning (se avsnitt 4.1.1). Harmoniseringen av länsstyrelsernas arbetsformer vid kriser skulle vara ett första steg i arbetet med att skapa ett sådant system.

Det geografiska områdesansvaret är en viktig del i samhällets krisberedskap (prop. 2007/08:92). Länsstyrelsernas geografiska områdesansvar är relativt kortfattat beskrivet i reglerna och som ansvariga aktörer måste de själva tolka och omsätta uppdraget i praktiken. MSB anser därför att utövande av geografiskt områdesansvar i kris är en fråga som särskilt bör behandlas inom uppdraget att ta fram harmoniserade arbetsformer.

Under skogsbranden i Västmanland uppfattades det t.ex. som otydligt hur länsstyrelsens geografiska områdesansvar förhöll sig till dess andra uppgifter respektive hur de regionala och lokala geografiska områdesansvaren förhöll sig till varandra (Koelega och Cedergårdh 2015). Dessa konkreta frågor skulle t.ex. kunna behandlas inom uppdraget.

Utgångspunkten bör vara att de aktörer som har geografiskt områdesansvar har detta som ett särskilt ansvar och det finns ingen särskild reglering om hur det förhåller sig till övriga uppgifter. Det geografiska områdesansvaret finns oavsett om en länsstyrelse eller kommun själv är direkt berörd av en störning eller inte och det finns inget stöd för att åsidosätta det geografiska områdesansvaret till förmån för andra uppgifter som en aktör har eller vice versa. Det vill säga att länsstyrelserna måste ta höjd för att utöva både geografiskt områdesansvar och sina andra uppgifter vid en samhällsstörning.

Vidare bör det beaktas att samhällsstörningar troligtvis kommer behöva hanteras samtidigt på regional och lokal nivå, dvs. att samma händelse samordnas av berörda kommuner och berörda länsstyrelser. Det kan dessutom vara så att hanteringen av samma händelse samordnas på nationell nivå om den är av större omfattning.

De aktörer som har geografiskt områdesansvar behåller detta även om en händelse behöver samordnas på flera nivåer samtidigt. Det finns bestämmelser om rapportering uppåt i systemet i samband med kris eller extraordinär händelse i krisberedskapsförordningen respektive LEH. Rapporteringsskyldigheten bör underlätta de parallella geografiska områdesansvaren och samordningen mellan nivåerna.

Vad gäller länsstyrelsernas krisberedskap vill MSB även nämna Indelningskommitténs pågående utredning om en ny läns- och landstingsindelning (2015d). Målet med utredningen är att Sverige ska delas in i väsentligt färre län och landsting. I samband med denna översyn anser MSB att länsstyrelsernas centrala betydelse för samhällets krisberedskap bör beaktas.

Givet att behovet av lokal förankring beaktas anser MSB att det bör övervägas om färre länsstyrelser skulle kunna leda till kraftsamling av resurser och kompetens, och om detta i sin tur skulle kunna ge bättre förutsättningar för länsstyrelserna att säkerställer sin förmåga och kompetens inom krisberedskapsområdet.

3.2.1 Några reflektioner kring geografiskt områdesansvar

Länsstyrelsernas krishanteringsförmåga handlar i stor utsträckning om utövandet av geografiskt områdesansvar. Vad som ingår i länsstyrelsens geografiska områdesansvar framgår av 7 § krisberedskapsförordningen. Några av länsstyrelsens uppgifter i 54 § länsstyrelseinstruktionen är dock formulerade så att de liknar uppgifterna i 7 § krisberedskapsförordningen men de är inte exakt likadana och de kallas inte geografiskt områdesansvar. Ett exempel är att länsstyrelsen enligt länsstyrelseinstruktionen 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.

I krisberedskapsförordningen uttrycks det som att länsstyrelsen ska vara sammanhållande mellan lokala aktörer, som exempelvis kommuner, landsting och näringsliv, och den nationella nivån, samt verka för att nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt och under en kris samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och myndigheter och att information till allmänheten och företrädare för massmedia samordnas. Hur länsstyrelsernas ansvar för regionala risk- och sårbarhetsanalyser är reglerat skiljer sig också åt. Enligt krisberedskapsförordningen ska länsstyrelsen verka för att analyserna sammanställs men enligt länsstyrelseinstruktionen ska länsstyrelsen upprätta dem.

Det har inte framkommit något som indikerar att överlappet mellan krisberedskapsförordningen och länsstyrelseinstruktionen påverkat länsstyrelsernas krishantering. MSB tror dock att det kan bidra till oklarhet och att frågan om hur bestämmelserna i krisberedskapsförordningen och länsstyrelseinstruktionen kan harmonisera bättre bör behandlas i en eventuell framtida regelöversyn.

MSB anser att de uppgifter som ska ingå i länsstyrelsens geografiska områdesansvar uteslutande bör regleras i en författning, förslagsvis i krisberedskapsförordningen. Det är lämpligt att instruktionen även fortsatt innehåller en referens som konstaterar att länsstyrelserna har ett geografiskt områdesansvar enligt krisberedskapsförordningen, motsvarande 52 § länsstyrelseinstruktionen.

MSB anser även att det vore lämpligt att renodla det geografiska områdesansvaret med fokus på samordningsuppdraget. Därför bör det övervägas om inte länsstyrelsens uppgift att sammanställa regionala risk- och sårbarhetsanalyser borde vara en separat uppgift som inte ingår i det geografiska områdesansvaret.

3.3 Förtydliga MSB:s mandat att prioritera vissa resurser

MSB:s förslag

Regeringen bör ge MSB ett tydligare mandat när det gäller att effektivt använda förstärkningsresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser. I detta syfte bör MSB på nationell nivå få prioritera förstärkningsresurser som ställs till förfogande av andra myndigheter eller länder.

Bakgrund till förslaget

I hanteringen av olyckor och kriser kan det uppstå situationer där flera aktörer efterfrågade samma resurs. Utgångspunkten är att hanterande aktörer ska komma överens om resursfördelningen vid olyckor och kriser. Det kan dock uppstå situationer där aktörerna är oeniga om vems behov som är störst.

Under skogsbranden i Västmanland efterfrågade t.ex. två kommunala räddningsledare från två olika län Försvarsmaktens helikoptrar och kom inte överens om fördelningen (Henningsson och Jacobsen 2014; Försvarsmakten 2015b; Henningsson m.fl. 2015; Skogsbrandutredningen 2015). Ett annat exempel från hanteringen av skogsbranden är när Kustbevakningen behövde återta det flygplan de lånat ut till räddningsinsatsen i Västmanland för att hantera ett oljeutsläpp (Henningsson m.fl. 2015). Flera utredningar efter skogsbranden anser att resurser behöver kunna prioriteras när aktörerna inte kan komma överens (Henningsson och Jacobsen 2014; Försvarsmakten 2015b; Henningsson m.fl. 2015).

De rättsliga möjligheterna att prioritera resurser skiljer sig åt beroende på om resurserna behövs för en pågående räddningsinsats eller inte. Under en räddningsinsats har räddningsledaren långtgående mandat att begära resurser (6 kap. 1, 2 och 7 § LSO). Statliga myndigheter och kommuner är skyldiga att bidra med efterfrågade resurser om det inte allvarligt hindrar deras verksamhet (6 kap. 7 § LSO).

Om räddningsledare från flera olika kommuner begär samma resurs och inte kan komma överens om fördelningen har länsstyrelsen, eller annan myndighet som regeringen utser, möjligheten att ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst i berörda kommuner. Länsstyrelsen eller utpekad myndighet kan då fördela resurserna mellan de olika räddningsinsatserna. Om kommuner från olika län begär samma resurs och inte kan komma överens om fördelningen kan de berörda länsstyrelserna komma överens om vem av dem som tar över ansvaret för räddningstjänst och kan därmed prioritera resurserna (4 kap. 10 § LSO; 4 kap. 32 § FSO).

Utöver de befogenheter som räddningsledaren har saknas det tydligt mandat att kräva resurser från andra myndigheter. Offentliga aktörer har däremot alltid en skyldighet att hjälpa varandra inom ramen för den egna verksamheten, oavsett om det är kris eller inte (6 § förvaltningslagen). Vid en

krissituation ska myndigheterna samverka och stödja varandra (5 § krisberedskapsförordningen). Vid en kris kan regeringen besluta att en länsstyrelse ska prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande (7 § krisberedskapsförordningen).

MSB har enligt sin instruktion i uppgift att stödja samordningen av krishanteringsåtgärder och se till att aktörerna får tillfälle att använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser effektivt vid en allvarlig olycka eller en kris. MSB har dessutom ett särskilt ansvar att kunna bistå med stödresurser vid allvarliga olyckor och kriser (7 § MSB:s instruktion).

Det kan uppstå situationer där aktörerna inte kommer överens om resursfördelningen. Därför anser MSB att regeringen bör specificera MSB:s mandat att på nationell nivå prioritera förstärkningsresurser som ställs till förfogande vid allvarliga olyckor och kriser, dvs. motsvarande det uppdrag som länsstyrelsen kan få av regeringen på regional nivå.

De resurser som kan komma i fråga är statliga resurser respektive internationella resurser som myndigheter och länder aktivt ställt till förfogande på eget initiativ eller efter förfrågan. Resurser vid allvarliga olyckor och kriser ska fortfarande i första hand fördelas i samverkan mellan berörda aktörer och vid behov med stöd av länsstyrelsen eller MSB. MSB ska bara prioritera resurser i de fall aktörer inte kan komma överens.

MSB avser även verka för att kunskapen om resurshantering vid olyckor och kriser ökar. Som en del i detta utvecklar MSB ett metodstöd till aktörerna för prioritering av resurser.

Det kan tilläggas att MSB i annat sammanhang föreslagit att myndigheten på regeringens uppdrag under höjd beredskap ska få besluta om inriktning och prioritering av civila statliga resurser (MSB 2014e).

3.4 Operativt anslag m.m.

MSB:s förslag

Regeringen bör föreslå riksdagen att inrätta ett operativt anslag inom statsbudgeten för att kunna finansiera vissa merkostnader som uppstår med anledning av offentliga aktörers åtgärder i samband med hanteringen av olyckor och kriser.

Bakgrund till förslaget

Större olyckor eller kriser kan vara ekonomiskt mycket påfrestande för inblandade aktörer. Olika former av ekonomiska incitament kan därför ha stor betydelse för förmågan att både förebygga och hantera olyckor och kriser.

I dag ersätter staten, genom MSB, i princip endast kommuner för räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst som medfört betydande kostnader (7 kap. 3 § LSO). I övrigt saknas reglering rörande statlig ersättning

vid olyckor och kriser. Utgångspunkten är att det inte utgår någon ersättning för detta slags kostnader.

I anslutning till räddningsinsatsen vid skogsbranden i Västmanland 2014 ersatte staten kommuner och Länsstyrelsen även för deras krishanteringskostnader, genom att tillskjuta medel från ett anslag med i huvudsak annat syfte (Regeringen 2014). I samband med hanteringen av flyktingsituationen hösten 2015 kunde staten efter särskilt regeringsbeslut via MSB betala vissa kostnader där det inte på förhand var reglerat vem som var ansvarig (busstransporter mellan ankomstkommuner för ensamkommande flyktingbarn) (Regeringen 2015g). Sammantaget visar erfarenheterna att regeringen har valt att hantera dessa slags frågor på olika sätt.

Vid hantering av händelser kan osäkerhet om finansiering av insatser eller otillräckliga finansiella resurser påverka hanteringen av olyckan eller krisen genom att inte tillräckliga eller tillräckligt snabba åtgärder vidtas. Osäkerhet om finansiering kan även negativt påverka vilka förberedande åtgärder som vidtas.

MSB anser att de finansiella förutsättningarna behöver bli tydligare och mer förutsägbara för att aktörerna ska kunna agera kraftfullt och proaktivt vid en händelse. Utgångspunkten bör vara att den som är ansvarig för en uppgift också har det ekonomiska ansvaret. Detta för att skapa tydliga incitament för både förebyggande och förberedande åtgärder.

Detta perspektiv behöver dock kompletteras med en möjlighet att tillskjuta medel från ett operativt anslag för vissa merkostnader som uppstår vid hanteringen av en händelse eller för kostnader för åtgärder som inte tydligt faller under någon enskild aktörs ansvar.

Inrättandet av ett operativt anslag skulle underlätta en effektiv hantering av olyckor och kriser genom att ett mer samlat resursutnyttjande mellan olika aktörer vid olyckor och kriser underlättas. Det skulle även ge större ekonomisk förutsägbarhet för aktörer som medverkar eller agerar i olyckor och kriser.

MSB har även beskrivit behovet av ett operativt anslag, bl.a. mot bakgrund av erfarenheterna av skogsbranden i Västmanland, i rapporten *Kan avgifter påverka förmågan att hantera olyckor och kriser?* (MSB 2015c).

3.5 Beaktande av krisberedskap och totalförsvaret vid anskaffning, utveckling och avveckling av offentliga resurser

MSB:s förslag

Regeringen bör tydliggöra vikten av att myndigheter i större utsträckning beaktar krisberedskapens och totalförsvarets behov när de anskaffar, utvecklar och avvecklar resurser.

Bakgrund till förslaget

Förutom vad som är reglerat om totalförsvarets resurser i 2 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap och 16 § krisberedskapsförordningen för statliga myndigheter finns det inga särskilda krav på att krisberedskap eller totalförsvaret ska beaktas när offentliga resurser anskaffas, utvecklas eller avvecklas. Däremot finns generella regler för offentliga aktörer om samverkan, samarbete och användning av allmänna medel. Detta utgår från förutsättningarna i den egna verksamheten (6 § förvaltningslagen; 5 § krisberedskapsförordningen; 3 § myndighetsförordningen; Hjert 2011). För Försvarsmaktens del framgår det av Försvarsmaktens instruktion (1-2 §) och i förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet (1, 3-6 §) att Försvarsmakten inte får dimensionera för stöd till civil verksamhet (Försvarsmakten 2015b). Riksrevisionen har 2011 kritiserat detta och påtalat att Försvarsmaktens roll i krisberedskapen behöver förtydligas (Riksrevisionen 2011).

Försvarsmakten undersöker om någon annan kan ha användning av materiel som myndigheten avvecklar (Försvarsmakten 2016). MSB har uppmanat bevakningsansvariga myndigheter att ha en särskild dialog med MSB innan de avvecklar resurser som har betydelse för civilt försvar och höjd beredskap (MSB 2014d).

Frånvaron av samordning vid anskaffning, utveckling och avveckling av offentliga resurser kan dels innebära överkapacitet av en specifik resurs, dvs. att flera aktörer oberoende av varandra skaffar samma resurs som de skulle kunna delat på, dels att viss materiel som införskaffas saknar egenskaper som skulle kunna ge ett mervärde i hantering av olyckor och kriser samt vid höjd beredskap. Ett ofta nämnt exempel där det behövs bättre samordning av resurser för olyckor och kriser är upphandling, utrustning och användning av helikoptrar.

Kommunala räddningstjänstorganisationer behöver tillgång till helikoptrar för att t.ex. rädda liv ur vatten eller från höga höjder, för underlag till lägesbilder och för transporter till ensligt belägna platser. Sjöfartsverket kan vid en större olycka behöva fler helikoptrar än myndigheten själv äger för sjöräddning. Polisen, sjukvården och Försvarsmakten är andra exempel på aktörer med både behov av och tillgång till helikoptrar.

Vid skogsbranden i Västmanland var behovet av helikoptrar stort. De användes för att släcka med balja, undsätta människor och skapa lägesbilder från luften (Henningson och Jacobsen 2014; Försvarmakten 2015b). Att endast tre helikoptrar av Försvarmaktens tolv helikoptrar som medverkade vid skogsbranden, var utrustade med hängande tunna för skogsbrandsläckning² är ett exempel på att krisberedskapen inte fullt ut beaktas när offentliga resurser införskaffas (Försvarmakten 2015b; Henningson m.fl. 2015).

Generellt bör samhället vinna på att myndigheter samarbeta mer vad gäller anskaffning, utveckling och avveckling av sådana specialiserade resurser som dels är kostsamma att utveckla och hålla med, dels används sällan. Utöver helikopterresurser är det tänkbart att anskaffning, utveckling eller avveckling av t.ex. andra större fordon och farkoster, specialutrustning eller expertkompetens med fördel kunde samordnas bättre.

MSB anser att större hänsyn till samhällets totala behov av resurser för olycks- och krishantering samt totalförsvar behöver tas när offentliga resurser anskaffas, utvecklas och avvecklas för att resurserna ska användas effektivare. Det kan till exempel övervägas hur rutiner för beredning inför beslut om att införskaffa, utveckla eller avveckla större resurser bör se ut och vilka finansiella incitament som kunde vara aktuella för att stimulera krisberedskapsperspektivet. En synergieffekt förväntas vara att aktörerna som medverkar i processen får en ökad medvetenhet om samhällsskydd och beredskap.

3.6 Geodata och geostöd

MSB:s förslag

Regeringen bör utreda hur tillgången till geodata och geostöd, samt ett aktörsgemensamt sätt att använda dessa, kan utvecklas för att effektivare förebygga och hantera olyckor och kriser.

Bakgrund till förslaget

Tillgång till kvalitativ geodata³ och geostöd⁴ är av stor vikt för att både förebygga och hantera olyckor och kriser. Hanteringen av skogsbranden i Västmanland och andra olyckor belyser flera problem kopplade till geodata och

² Efter skogsbranden har Försvarmakten ökat sin förmåga att släcka skogsbränder med helikoptrar (Försvarmaktens 2015a).

³ Geodata är data som har ett geografiskt läge, dvs. kopplad till en geografisk plats. Exempel på geodata kan vara byggnader, vägar, sjöar, vattendrag, marktäckning eller befolkningsdata. Vanliga synonymer för geodata är "geografisk information" eller "geografiska data" (Geodata 2015). Geodata kan vara offentlig data s.k. PSI (*Public Sector Information*), eller produceras av privata aktörer.

⁴ Med geostöd åsyftas här stöd gällande analogt och digitalt geografiskt material samt underlag, utrustning och expertis.

geostöd. Problem uppstod på grund av att aktörerna använde geodata och geostöd av olika och varierande kvalitet samt olika referens- och koordinatsystem (Henningsson och Jacobsen 2014; Asp m.fl. 2015; Försvarsmakten 2015b; Henningsson m.fl. 2015; MSB 2015i; MSB 2016c; Skogsbrandutredningen 2015).

Exempelvis försenades räddningsinsatsen under skogsbranden i Västmanland av att SOS Alarm och de kommunala organisationerna för räddningstjänst använde olika kartunderlag. Räddningstjänstfordonen körde fel eftersom deras navigeringssystem saknade uppdaterad geodata om skogsvägar i området. Det var en av anledningarna till att kommunens organisation för räddningstjänst var 40 minuter försenade till olycksplatsen (Henningsson och Jacobsen 2014; MSB 2015i; Skogsbrandutredningen 2015). När de kom fram hade elden spridit sig så att släckning inte var möjlig. Vidare försvårades planeringen av släckningsarbetet i terräng av att flera av de kartor som användes saknade höjdkurvor (Henningsson m.fl. 2015).

Aktörer använde olika referens- och koordinatsystem vid navigering och positionering, och var ovana att hantera olika typer av referens- och koordinatsystem, vilket ledde till svårigheter i kommunikation och samarbete samt fördröjningar i arbetet (Försvarsmakten 2015b; Henningsson och Jacobsen 2015). Bland annat ledde problemet till att räddningsinsatsen av nio skogsarbetare som omringats av elden försenades (Henningsson och Jacobsen 2015).

3.6.1 Tillgång till geodata

Geodata är viktigt för att skapa ett effektivt förebyggande och hanterande av olyckor och kriser. I takt med ökade klimatrelaterade risker och en snabb urbanisering växer behovet av att optimera samhällsplanering och andra centrala utvecklings- och beslutsprocesser utifrån ett risk- och sårbarhetsperspektiv (Structor 2015) där bästa möjliga geodataunderlag används till grund för planering och beslut. Tillgång till geodata av god kvalitet är också en förutsättning för att planera och genomföra säkra räddningsinsatser.

Ekonomiska, juridiska och kunskapsmässiga förutsättningar utgör de största hindren för att aktörer effektivt ska kunna använda kvalitativ geodata. Av kostnadsskäl väljer många aktörer att använda geodata av lägre kvalitet eller undviker att uppdatera eller överhuvudtaget använda geodata. Delning av data och samverkan försvåras och förhindras också av avtal, licenser och att aktörer använder olika typer av geodata.

Bristen på tillförlitliga geodata kan öka risken för olyckor eftersom beslut grundas på bristfälliga och ej kompatibla underlag. Till exempel har Statens haverikommission konstaterat att bristande geodata var orsaken till ett allvarligt tillbud med ett JAS-plan 2013 (Statens haverikommission 2015)

Enligt PSI-direktivet (Regeringen 2015b) bör myndigheter tillgängliggöra sina offentliga data för vidareutnyttjande. Vidare anger EU-direktivet Inspire som syftar till att undanröja hinder för tillgång till offentlig geodata, att sök- och visningstjänster ska vara kostnadsfria (Geodata 2015). Nedladdningstjänsterna får dock avgiftsbeläggas till självkostnadspris enligt lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation.

Lantmäteriet ansvarar i dag för att etablera och utveckla Geodatasamverkan i enlighet med den nationella Geodatastrategin (Lantmäteriet 2012), som är ett led i genomförandet av Inspire-direktivet i Sverige. ”*Geodatasamverkan ger myndigheter, kommuner och andra organisationer tillgång till ett samlat utbud av geodata*” (Lantmäteriet 2015a) till en fast avgift genom ett samverkansavtal. Geodatasamverkan har haft positiv effekt för datatillgången hos de aktörer som har valt att medverka men fortfarande är 67 av Sveriges 290 kommuner inte med (Lantmäteriet 2016a) ofta av ekonomiska skäl.

PSI-utredningen (SOU 2014:10) poängterar problematiken med att en del myndigheter, däribland Lantmäteriet, har en finansieringsmodell som bygger på att avgifter ska täcka både administration för att tillhandahålla data och en väsentlig del av kostnaderna för hela verksamheten, vilket medför höga avgifter och att tillgänglig offentlig information inte används.

Flera källor vittnar om att just ekonomiska hinder är betydande för aktörers tillgång till geodata både när det gäller att förebygga och hantera olyckor och kriser och stärka krisberedskapen. Avgifter begränsar dock tillgången till geodata och försvårar därmed både kommunal klimatanpassning och räddningstjänstförbundens arbete där inte alla kommuner i förbundet ingår i Geodatasamverkan (se exempelvis SMHI 2015 och Sweco 2014).

Idag är en stor del av samhällsviktig verksamhet och tillhörande geodata privatägd. Tillgång till geodata från privata aktörer är därför väsentlig för en stärkt krisberedskap, då den krävs för att tillhandahålla bästa möjliga beslutsunderlag för att både förebygga och hantera olyckor och kriser. Idag begränsas dock tillgången av att privatägd geodata kan vara både svårtillgänglig och dyr.

3.6.2 Användning av geostöd

Både Riksrevisionen (2015b) och regeringen (2015c) konstaterar att tillgång till kartor och geodata av hög kvalitet samt kunskap om handhavande är en förutsättning för en väl fungerande alarmeringsverksamhet. I dag är inte användningen av geodata, kartstöd och teknisk utrustning för positionering

och navigering reglerad för blåljusaktörer⁵. Det har resulterat i att många aktörer valt olika lösningar som inte alltid harmoniserar med varandra vilket försvårar aktörsöverskridande samverkan vid olyckor och kriser. Trots att initiativ har tagits att erbjuda gemensamt specificerad geodata för blåljusaktörer⁶, gör ekonomiska och kunskapsmässiga hinder att tillgå geodata av bästa möjliga kvalitet samt bristen på reglering att problematiken sannolikt kommer att kvarstå.

Även om användandet av geodata och geostöd hos blåljusaktörer harmoniseras, avhjälp inte det problem med positionering och navigering vid större kriser och olyckor då flera aktörer som normalt inte deltar i hanteringen av olyckor involveras. De använder olika referens- och koordinatsystem utefter behov och förutsättningar i den egna verksamheten. Vid större olyckor och kriser krävs dock ofta samverkan över aktörsgränserna. Om aktörerna använder olika referens- och koordinatsystem måste deras positionsangivelser transformeras mellan olika format. Även om tekniska system kan klara av detta ställer det fortfarande krav på särskilda kunskaper hos den som ska hantera olika typer av referens- och koordinatsystem. SOS Alarm (2015) vittnar om att det också vid vardagsolyckor regelbundet uppstår problem till följd av att aktörer använder olika referens- och koordinatsystem.

Flera aktörer och utredningar efter skogsbranden i Västmanland, efterlyser ett aktörsgemensamt referens- och koordinatsystem för samverkan under olyckor och kriser (se Bilaga 1). Även regeringen (2015c) lyfter fram behovet av ett aktörsgemensamt referenssystem för positionering av nödställda. Lantmäteriet fick 2013 ett regeringsuppdrag att införa ett gemensamt referenssystem i plan (SWEREF 99) och höjd (RH 2000) till år 2016 (Regeringen 2013).

Det är dock upp till aktörerna att själva avgöra vilka tekniska system för navigering och positionering som de vill använda. Eftersom tekniska system och digitala kartunderlag i många fall avgör vilket referens- och koordinatsystem som används, är det inte troligt att användningen harmoniseras trots Lantmäteriets uppdrag.

⁵ Med "blåljusaktörer" åsyftas här SOS Alarm, organisationer för statlig och kommunal räddningstjänst, ambulanssjukvård, polis och eventuellt andra relevanta aktörer.

⁶ Se Lantmäteriets projekt *Gemensamt specificerade geodata för blåljusaktörer* och *Geodata för Blåljus – gemensam blåljuskarta för att hitta rätt*.

3.6.3 Områden att beakta i en utredning

Fyra behovsområden har identifierats vars förutsättningar behöver utredas:

Öppna geodata för att förebygga och hantera olyckor och kriser

MSB anser att förutsättningarna för öppna geodata för att förebygga och hantera olyckor och kriser bör utredas. Det finns ett stort behov av öppna geodata och PSI från svenska myndigheter såsom Lantmäteriet. Med öppna data ges förutsättningar att uppnå en kostnadseffektiv klimatsäkrad och hållbar utveckling där risker och sårbarheter för olyckor och kriser reduceras.⁷

Utredningen rekommenderas att beakta:

- vilka ekonomiska, juridiska och kunskapsmässiga hinder som föreligger för att använda geodata av bästa kvalitet för att förebygga och hantera olyckor och kriser, samt vilka effekter det har i dag på svensk krisberedskap.
- förutsättningarna för att tillhandahålla och öppna geodata och PSI för att förebygga och hantera olyckor och kriser.

Tillgång till privat geodata

MSB anser att det bör utredas hur privat-offentlig geodatasamverkan kan utvecklas för att tillgängliggöra privat geodata till arbetet med att förebygga och hantera olyckor och kriser. Tillgång till privat geodata förväntas ge bättre och mer heltäckande beslutsunderlag för hantering av olyckor och kriser.

Utredningen rekommenderas att beakta:

- vilka ekonomiska, juridiska och tekniska hinder som finns för att tillgå privatägd samhällsviktig geodata.
- hur privat-offentlig geodatasamverkan kan utvecklas för att tillgängliggöra privat geodata för arbetet med att förebygga och hantera olyckor och kriser.

Gemensamt kartstöd för blåljusaktörer

MSB anser att det bör utredas om och hur blåljusaktörer kan åläggas att ha gemensam geodata och kartstöd för positionering och navigering. Gemensamma geodata och kartstöd förväntas ge förutsättningar för en säkrare hantering av olyckor och kriser. Utredningen rekommenderas att beakta:

⁷ För mer information om de positiva effekter som öppna geodata och PSI kan medföra, se Dekkers m.fl. (2006), Koski (2011), Vickery (2011), de Vries (2012), Open Data White Paper (2012), Deloitte (2013), Shakespeare Review (2013), Deloitte (2014), Vennemo m.fl. (2014), Blixt (2015) och SOU 2015:65.

- de administrativa, tekniska, juridiska och ekonomiska förutsättningarna för gemensamt specificerade geodata och kartstöd.
- vilka aktörer som bör omfattas, vilka krav som kan ställas på aktörernas användning av geodata och kartstöd samt vad detta medför för krav på hård- och mjukvara för positionering och navigering.
- brister i registret för belägenhetsadresser⁸ och tillhörande problematik gällande lagstiftning (se Riksrevisionen 2015b och Regeringen 2015c).
- erfarenheter från Lantmäteriets projekt *Gemensamt specificerade geodata för blåljusaktörer* och *Geodata för Blåljus – gemensam blåljuskarta för att hitta rätt* och andra relaterade projekt, samt erfarenheter från länder som Danmark där tydliga krav finns på standarder och kvalitet (Lantmäteriet 2016b).
- om det bör övervägas om MSB i samarbete med Lantmäteriet och Trafikverket ska ha ett samlat geodataansvar för positionering och navigering under olyckor och kriser.

Gemensamt referens- och koordinatsystem vid olyckor och kriser

MSB anser att det bör utredas hur ett aktörsgemensamt referens- och koordinatsystem kan införas med syfte att stärka samverkan vid olyckor och kriser. Med ett aktörsgemensamt referens- och koordinatsystem ges förutsättningar för aktörer att använda de referens- och koordinatsystem som passar behoven i den dagliga verksamheten samtidigt som tekniska och kunskapsmässiga förutsättningar ges för säker aktörsöverskridande samverkan under olyckor och kriser. Utredningen rekommenderas att beakta:

- administrativa, tekniska, juridiska och ekonomiska förutsättningar.
- civilsamhällets användning av geostöd då civila alltid inbegrips i hanteringen av olyckor och kriser, antingen som drabbade eller som frivilliga resurser.
- vilka aktörer inom området skydd mot olyckor och krisberedskap som ska omfattas av åtgärden. En utgångspunkt bör dock vara att blåljusaktörer, alla myndigheter med särskilt ansvar enligt krisberedskapsförordningen, samt kommuner och landsting omfattas.

⁸ En belägenhetsadress är en unik adress som anger läget för en geografisk plats såsom en bostad eller andra typer av byggnader (Riksrevisionen 2015b).

3.7 Skydd mot olyckor

Under denna rubrik ryms tre underavsnitt, där de två inledande innehåller var sitt förslag. Avsnitten har det gemensamt att de har bäring på LSO, men slutsatserna i respektive avsnitt, liksom karaktären på de två förslagen, är så olika att de bör hållas isär.

3.7.1 Räddningstjänstens styrning, organisationsformer och huvudmannaskap

MSB:s förslag

Regeringen bör tillsätta en utredning för att pröva frågor om styrning, organisationsformer och huvudmannaskap inom området skydd mot olyckor, med inriktning mot kommunal räddningstjänst.

Bakgrund till förslaget

LSO syftade till att modernisera lagstiftningen för räddningstjänst och förbättra skyddet mot olyckor. Intentionerna med lagen var också att stärka det förebyggande arbetet, tydliggöra ansvarsförhållanden, öka tvärspektoriell samverkan och samordning, införa målstyrning med lokal anpassning samt öka lärande och systematisk förbättring (Ds 2009:47). Inför lagens tillkomst fanns dessutom en stark önskan att minska detaljregleringen och stärka det kommunala självstyret, samtidigt som en ändamålsenlig statlig tillsyn och kontroll över området skulle finnas kvar (prop. 2002/03:119).

I Regeringskansliets uppföljning av reformen skydd mot olyckor (Ds 2009:47) konstateras att utvecklingen har gått i enlighet med lagens intentioner men att det går långsamt och att syftet bara infriats till viss del. Dessutom förekommer det stora variationer mellan kommunernas arbete utifrån lagen. Det konstateras också att införandet av lagen inte medfört att antalet olyckor och skador har minskat, vilket även påtalas i den utvärdering MSB lät genomföra 2015 (MSB 2015d).

Styrning

Målstyrningen i LSO utgår från två nationella mål:

- Ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor (1 kap. 1 §).
- Räddningsinsatser ska påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt (1 kap. 3 §).

I Ds 2009:47 och i MSB:s utvärdering av LSO (MSB 2015d) påtalades att det finns stora variationer i kommunernas arbete med målstyrning såväl när det gäller metod som kvalitet och ambition. Kommunerna och länsstyrelserna upplever att det är svårt att tolka de centrala begreppen i målstyrningen (MSB 2015d; Riksrevisionen 2015a). De efterfrågar mer vägledning och riktlinjer om hur reglerna ska tolkas och omsättas i praktisk handling (MSB 2015d; MSB 2016d).

En slutsats från uppföljningen 2009 var att det behövs en utveckling av såväl målstyrningen som av handlingsprogrammen inklusive egenkontroll för kommunerna (Ds 2009:47). MSB anser att denna slutsats fortfarande gäller.

Förekomsten av många kommunala räddningstjänstorganisationer i Sverige⁹, i kombination med flera olika organisationsformer för att bedriva räddningstjänst (kommunalförbund, gemensam nämnd och civilrättsliga avtal) samt flera olika tillsynsmyndigheter (21 länsstyrelser) medför många olika tolkningar av hur målstyrningen av området ska ske. Tillsammans med kommunernas skilda lokala förutsättningar avseende riskbild, ekonomi och resurser ger detta stora variationer avseende de kommunala räddningstjänstorganisationernas förebyggande och hanterande förmåga (Ds 2009:47; MSB 2015d).

Statens svårighet att styra kommunal verksamhet med nationella mål påtalas redan i förarbetena till LSO (prop. 2002/03:119). Det har även uppmärksammats tidigare i flera statliga utredningar (SOU 1996:169; SOU 1997:57; SOU 1998:166). Målstyrningen och förmågan att bryta ner målen i LSO har ifrågasatts som styrmodell sedan den infördes. Det finns svårigheter att utifrån de nationella målen och den lokala riskbilden bryta ner målen och göra dem uppföljningsbara på lokal nivå, inrikta verksamheten till rådande lokala förhållanden och skapa lämpliga och effektiva åtgärder (prop. 2002/03:119; Ds 2009:47; Karlsson och Ivarsson 2008; MSB 2009; MSB 2015d).

Det bör dock påtalas att svårigheter och brister i målstyrningen inte nödvändigtvis löses av ökad detaljstyrning. Formerna för hur målstyrningen kan bedrivas bör kunna utvecklas genom t.ex. stöd till att bryta ned de övergripande målen, genom att integrera den i vanligt förekommande kommunala styrmodeller eller en kombination av detalj- och målstyrning.

Vidare kan det konstateras att kravet på handlingsprogram i LSO i praktiken innebär att staten inte bara styr med *vad* och *varför* kommunerna ska arbeta inom området skydd mot olyckor utan även *hur* de ska styra och följa upp arbetet. Denna reglering har skapat en separat ordning för styrning av området skydd mot olyckor, jämfört med styrningen av övrig kommunal verksamhet (MSB 2009; MSB 2015d; SOU 2002:10; prop. 2002/03:119).

Denna målstyrningsmodell anses fungera dåligt ihop med den normala kommunala styrningen eftersom den i praktiken innebär att kommunfullmäktige beslutar om frågor som normalt ligger på nämnd eller förvaltningsnivå (MSB 2009). Dessutom riskerar kopplingen till övriga

⁹ De kommunala räddningstjänstorganisationerna var 2014 166 st (MSB och SKL 2015).

kommunala styrprocesser och strategiskt inriktande dokument, som verksamhetsplaner, budget och ekonomiska treårsplaner att bli svaga eller nästan obefintliga i och med att den tas fram i en separat process och beslutas i särskild ordning. Det är tveksamt om det i realiteten är målen som styr verksamheten eller om det är ekonomin som gör det (MSB 2015d). Förmågan att målstyra verksamheten är också starkt beroende av att kunna följa upp verksamheten och utvärdera måluppfyllelsen.

MSB konstaterar att handlingsprogrammen inte har blivit det styrdokument som avsågs. Det finns brister i relationen mellan risker och mål, beskrivningar av hur verksamheten är utformad samt uppföljning och utvärdering. Både länsstyrelsernas och MSB:s stöd till kommunerna behöver utvecklas (MSB 2014c).

Det finns avslutningsvis även skäl att ifrågasätta vad som är det huvudsakliga syftet med LSO:s handlingsprogram och om det är realistiskt att tro att handlingsprogram samtidigt kan tjänstgöra som ett lokalt styrdokument, underlag för tillsyn av kommunerna och en informationskälla till allmänheten om den lokala riskbilden och kommunens planerade åtgärder (Johansson 2013).

Tanken med målstyrningen i LSO var att den skulle kompletteras och följas upp med tillsyn (prop. 2002/03:119). Tillsyn är enligt regeringen (prop. 2015/16:1) ett viktigt verktyg för att nå målen i LSO. MSB:s och länsstyrelsernas förmåga att utöva tillsyn och uppföljning av kommuners och länsstyrelsernas verksamhet enligt LSO kritiserats återkommande i flera olika utvärderingar och rapporter (MSB 2015d; Riksrevisionen 2015a; Skogsbrandutredningen 2015). Till exempel anser Skogsbrandutredningen (2015) att länsstyrelsen lägger för lite resurser på uppgiften och att det är en brist att identifierade anmärkningar kvarstår vid nästa tillsynsbesök.

I uppföljningen 2009 (Ds 2009:47) konstaterades att statens tillsyn behöver bli bättre avseende resurser, kompetens, samverkan, specialisering och arbetsformer. Riksrevisionen (2015a) påtalar behovet av att utveckla länsstyrelsernas tillsyn över LSO. Även här påtalas effekten av den bristande målstyrningen och behovet av ett förtydligande av målen eftersom lagen inte anses ge tillräcklig vägledning för hur måluppfyllelse ska bedömas i tillsynen. Länsstyrelserna efterlyser också sanktionsmöjligheter för att skynda på åtgärder efter tillsynen (Riksrevisionen 2015a).

Vid införandet av LSO förtydligades vikten av att utvärdera och lära, och krav ställdes på olycksutredningar (3 kap. 10 §). I uppföljningen 2009 (Ds 2009:47) konstaterades att lärande och erfarenhetsåterföring fått ökad uppmärksamhet men att det då rådde stora variationer och kommunernas systematik behövde utvecklas. MSB:s utvärdering (MSB 2015d) drar tio år efter lagens tillkomst liknande slutsatser. Det är t.ex. mest bränder som undersöks och hur kommunerna arbetar med olycksutredningar och erfarenhetsåterföring varierar stort. Inte heller handlingsprogrammen följs upp och utvärderas (MSB

2015d). Vidare konstateras det i utvärderingar från skogsbranden att räddningstjänstorganisationerna inte har tagit till sig lärdomar från tidigare stora skogsbränder (Henningsson och Jacobsen 2014; Henningsson m.fl. 2015; Skogsbrandutredningen 2015).

Det förebyggande arbetet kopplat till LSO har framförallt inriktats mot brandsäkerhetsfrågor och myndighetsutövning som tillsyn samt kunskapspridning om brandskydd genom utbildning, information och rådgivning (MSB och SKL 2015). Regleringen i LSO av förebyggande arbete är också inriktad mot förebyggande åtgärder mot brand och mot olyckor med farliga ämnen. Åtgärderna ska vidtas av ägare och nyttjanderättshavare till fastigheter och andra anläggningar. Kommunen utövar den lokala tillsynen.

När det gäller annat förebyggande arbete föreskriver LSO endast att kommunen ska *"utan att andras ansvar inskränks, verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder"*. Uppföljningen av reformen från 2009 (Ds 2009:47) visade bland annat att det inte finns någon helhetssyn i arbetet med trygghets- och säkerhetsfrågor i kommunerna, att de kommunala förvaltningarna har svårt att se sin roll i helheten och att den kommunala organisationen för räddningstjänst lyfts fram som den utpräglade viktigaste aktören på området (Ds 2009:47). I MSB:s utvärdering av LSO från 2015 konstateras också att förväntningarna kring det tvärsaktörelle arbetet med skydd mot olyckor inte infriats och att vad kommunerna arbetar med inom området varierar stort (MSB 2015d).

Organisationsformer och huvudmannskap

Kommunerna har sedan 1986 uppmanats till samarbete och samverkan (5 § räddningstjänstlagen, 1 kap. 6 §, 3 kap. 7, 12 § LSO). För att underlätta detta har de getts möjlighet att arbeta med skydd mot olyckor i olika organisationsformer, inom egen organisation, med gemensam nämnd för flera kommuner, i kommunalförbund samt genom civilrättsliga avtal (vilket förekommer i olika varianter och omfattning). Antalet samarbeten har ökat över tid. Den kommunala räddningstjänstverksamheten var 2014 organiserade i 166 organisationer¹⁰.

Vidare förekommer olika formaliserade samarbeten i form av civilrättsliga avtal mellan olika räddningstjänstorganisationer exempelvis kring bistånd vid en räddningsinsats (gränslös samverkan) och ett gemensamt utnyttjande exempelvis av ledning och resurser (MSB och SKL 2015). Samarbetet mellan de

¹⁰ År 2014 ingick 142 av 290 kommunerna i ett kommunalförbund (totalt 35 förbund), 29 av 290 kommuner hade gemensam kommunal nämnd (totalt 12 nämnder), 119 av 290 kommunerna hanterar räddningstjänstfrågor självständigt i den egna organisationen, men flera av dem har samarbeten som regleras i civilrättsliga avtal (MSB och SKL 2015).

kommunala räddningstjänsterorganisationerna i Jönköpings län samt Ydre kommun är ett exempel på ett mycket långtgående samarbete med hjälp av avtal i stället för en gemensam förbunds bildning (Räddsam F 2016; MSB 2016c).

Förbundssamarbeten kan försvåra samarbetet med den övriga kommunala verksamheten, främst kring det bredare tvärsektoriella förebyggande arbetet. Kommunerna kan anse att förbundet sköter allt förebyggande. Men större förbundssamarbeten har samtidigt medfört att organisationer kan hålla med högre kompetens och mer systematik (MSB 2015d).

I LSO är det tänkt att kommunerna ska ta fram lokalt anpassade mål (prop. 2002/03:119) men det är en utmaning att utforma sådana. Ett stort räddningstjänstförbund kan inkludera kanske tio kommuner med vitt skilda förutsättningar, t.ex. Storstockholms brandförsvaret med en spännvidd från Stockholms stad till Vaxholm och Värmdö. Det finns en fara att den lokala anpassningen riskerar att få stå tillbaka för en kostnadseffektiv verksamhet. Avseende förebyggandearbete förekommer det att räddningstjänstförbund enbart ges ansvar för de delar av den förebyggande verksamheten som avser brand.

Skogsbrandutredningen (2015) och kommunernas olycksutredning av skogsbranden (Henningsson och Jacobsen 2014) konstaterar att mindre räddningstjänstorganisationer relativt snabbt kan få problem med *resurser*, *ledning* och *kompetens* vid komplicerade och omfattande händelser samt att de kan ha *bristande erfarenhet* av att hantera sällanhändelser.

För många av landets organisationer för kommunala räddningsinsatser är det en utmaning att på kort tid skaffa sig tillgång till tillräckligt med personal som är övad och utbildad för att hantera mer komplexa räddningsuppdrag (MSB och SKL 2015). Räddningstjänstorganisationernas förmåga för att hantera olyckor och kriser, som bl.a. är relaterat till mängden personal, grund- och specialistkompetens, resurstillgång, kan antas öka med större räddningstjänstorganisationer.

Det kan konstateras att Mälardalens brand och räddningsförbund (MBR) som var den största av de tre räddningstjänstorganisationer som drabbades av skogsbranden, är en av Sveriges större kommunala räddningstjänstorganisationer¹¹. Det tillsammans med påståendena i föregående stycke medför

¹¹ MBR var sett till befolkningens mängd (169 000 invånare) Sveriges tionde största kommunala räddningstjänstorganisation. Sett ur antalet anställda (ca 155 st) i utryckningstjänst är förbundet landets 28:e största räddningstjänstorganisation. Andelen utryckande personal per kvadratkilometer (ca 0,1) placerar MBR på 39:de plats (medianvärdet för

att de flesta nuvarande kommunala räddningstjänstorganisationer troligen är för små för att kunna hantera komplicerade och omfattande händelser. Frågan är hur stor en kommunal räddningstjänstorganisation behöver vara och i vilken utsträckning olika samarbeten kan öka förmågan. Branden i Gamla stan i Eksjö 2015 är inte jämförbar med skogsbranden i Västmanland avseende storlek och tidsutsträckning, men trots brister visar hanteringen av den ändå att kommunala räddningstjänstorganisationer kan hantera stora olyckor med ett utvecklat samarbete (MSB 2016c) även utan att bilda räddningstjänstförbund.

Sveriges närmsta grannländer har under de senaste åren inlett en utveckling mot färre och mer resursstarka räddningstjänstorganisationer. Vid en studieresa som genomfördes inom regeringsuppdraget sommaren 2015 framkom det att skälen till utvecklingen av räddningstjänstorganisationerna är både ekonomiska (Danmark och Finland) och kompetensmässiga (Norge) (DSB 2015). Det kommunala huvudmannskapet har behållits i Danmark (Beredskabsstyrelsen 2016). Norge avser att behålla sitt huvudmannskap (DSB 2015). I den tidigare omorganiseringen i Finland behölls det kommunala huvudmannskapet och i den kommande översynen avses att gå över till självstyrande områden (Inrikesministeriet 2016).

Färre räddningstjänstorganisationer i Sverige skulle troligen minska variationen av hur målstyrningen tillämpas i kommunerna. Större organisationer och större samarbeten skulle troligen kunna öka förmågan i räddningstjänstorganisationerna. Kommunalförbund lyfts fram som effektiva men kritiserar för sin indirekta demokrati (Statskontoret 2005).

Det kommunala ansvaret för räddningstjänst har lång historisk bakgrund, särskilt när det gäller insatser mot bränder. Detsamma gäller ansvaret för att se till att åtgärder vidtas för att förebygga bränder. Inrättandet av större organisationer för att säkerställa förmågan till räddningsinsatser har i vissa fall medfört att kopplingen till det lokala förebyggande arbetet minskat (Ds 2009:47; MSB 2015d).

Förutsättningarna att bedriva kommunala räddningsinsatser varierar mycket stort över landet, se Tabell 1¹². Som alternativ till kommunalt huvudmannskap skulle ansvaret för räddningstjänst kunna organiseras med landstingen eller staten som huvudman. Staten som huvudman skulle kunna underlätta samarbetet med de statliga räddningstjänstorganisationerna.

landets är 0,06). MBR har vid en jämförelse en låg andel utryckande personal per invånare (0,9 och medianvärdet för landet var 2014 2,8). Uppgifterna baseras på en bearbetning av statstiken i bilaga 5, Öppna jämförelser, Trygghet och säkerhet 2015 (MSB och SKL 2015).

¹² Baserade på en bearbetning av bilaga 5 i Trygghet och säkerhet 2015 (MSB och SKL 2015).

I de fall respektive nyckeltal i tabellen avser samma räddningstjänstorganisation har de färgmarkerats. De tre gula markeringarna i tabellen är Storstockholms brandförsvaret, de två gröna är Bjurholm och de blå avser Öckerö. Övriga värden är från olika organisationer. Kostnaderna, skatteunderlagen, riskbilderna och befolkningsunderlagen varierar mycket för de kommunala räddningstjänstorganisationerna. En del har betydande utmaningar att täcka stora glest befolkade områden.

Tabell 1. Urval av nyckeltal för kommunala räddningstjänstorganisationer 2014.

	Min	Max	Median	Medel
Befolkning	2 451	1 300 233	18 683	58 719
Yta, km ²	26	30 457	1 225	2 454
Total anställd utryckande personal	13	630	57	94
Befolkning per km ²	0,2	862	21,5	23,9
Total anställd utryckande personal per km ²	0,0017	1,59	0,061	0,038
Total anställd utryckande personal per 1000 invånare	0,44	13,65	2,8	1,6

Samarbetet mellan kommunala räddningstjänstorganisationer och statliga räddningstjänstorganisationer har tidigare kritiserats i regeringens uppföljning (Ds 2009:47). I uppföljningen påtalas även att ansvaret för de olika statliga räddningstjänstorganisationerna och tillsynen av dem kan behöva ses över på sikt. Även regeringens utredare av maritim samverkan föreslår ett förändrat huvudmannaskap för sjö- och flygräddning (SOU 2012:48). Landstinget som huvudman för kommunernas nuvarande ansvar för räddningsinsatser skulle underlätta samarbete med ambulansverksamheten inom sjukvården.

Större organisationer eller ändrat huvudmannaskap riskerar att ytterligare minska den lokala kopplingen, både avseende påverkan, ambitionsnivå, riskbild och förebyggande arbete. Detta behöver särskilt undersökas och värderas vid en förändring. För- och nackdelar med de olika alternativa huvudmännen behöver undersökas närmare.

Slutsats

Eftersom utvecklingen fortfarande är långsam, LSO:s intentioner har fortfarande inte nåtts efter mer än tio år och variationerna mellan kommunerna är mycket stora, anser MSB att det finns skäl att utreda frågor om styrning av organisationsformer och huvudmannaskap för kommunal räddningstjänst. Fokus ska vara på de nuvarande kommunala räddningstjänstorganisationernas effektivitet.

Vid uppföljningen 2009 blev slutsatsen att *"Det finns inga starka skäl för att nu föreslå förändringar i lagstiftning"* (DS 2009:47, s. 236) men nu behöver det ställningstagandet omprövas. Dock bör inte den utredning som MSB här avser ha något inledande fokus på lagstiftningen i sig. Det är i stället ett antal principiella bedömningar och överväganden som behöver göras. Arbetet med lagtekniska lösningar med anledning av dessa överväganden kan dessutom behöva förenas med vissa andra lagtekniska frågor.

Det kan påpekas att frågor om organisation och huvudmannaskap för kommunal räddningstjänst inte har varit föremål för någon djupare eller mer samlad analys i en statlig utredning sedan den dåvarande Räddningstjänstkommitténs arbete i början av 1980-talet. Det arbetet resulterade bland annat i principbetänkandet SOU 1981:82, *Samhällets räddningstjänst* och slutbetänkandet SOU 1983:77, *Effektiv räddningstjänst*.

Den grundstruktur för samhällets räddningstjänstverksamhet som då lades gäller ännu idag. Den kom till uttryck i räddningstjänstlagen med dess bestämmelser om statlig och kommunal räddningstjänst och den återfinns även i LSO. Frågor om det offentliga åtagandet och ansvarsfördelningen mellan stat och kommun berördes i Räddningstjänstutredningens betänkande SOU 1994:67, *Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad* och i Räddningsverksutredningens betänkande SOU 1998:59 *Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda*. Dessa betänkanden ledde emellertid inte till någon ändrad lagstiftning.

MSB anser nu att en statlig utredning bör få direktiv att brett undersöka och pröva:

- målstyrningens betydelse för verksamheten enligt LSO och hur verksamheten för kommunala räddningsinsatser bör styras
- kommunernas förmåga och kompetens att inrikta, styra och följa upp sin verksamhet enligt LSO i linje med lagstiftarens intentioner
- variationen mellan kommunerna avseende lokal anpassning och dimensionering utifrån riskbild, mål och handlingsprogram
- räddningstjänstorganisationens förmåga och kompetens att hålla beredskap och genomföra kommunala räddningsinsatser

- den kommunala räddningstjänstverksamhetens organisering, inklusive övervägande om huvudmannaskap samt minimikrav på organisationernas storlek och form
- kommunernas roll i trygghets- och säkerhetsarbetet och hur den kommunala räddningstjänstorganisationens förmågor kan utnyttjas i det arbetet
- samverkan och samarbetsformer, inklusive behovet av gemensamma begrepp för att underlätta samarbete.

3.7.2 Ledning av räddningsinsatser

MSB:s förslag

Regeringen bör skyndsamt och i särskild ordning utreda vilken reglering som behövs för ledning av räddningsinsatser, med fokus på att reglerna ska bli mer flexibla och bättre anpassade till behoven vid omfattande räddningsinsatser.

Bakgrund till förslaget

En lärdom från hanteringen av skogsbranden i Västmanland är att nuvarande regler för ledning av insatser i kommunal räddningstjänst behöver utvecklas. MSB föreslår därför att regeringen skyndsamt, och i särskild ordning, utreder frågor om ledning av räddningstjänst.

Enligt LSO (3 kap. 16 §) ska det finnas en räddningschef i varje kommun. Räddningschefen är räddningsledare i kommunen men hen får även utse någon annan att vara räddningsledare. Räddningsledaren har exklusiva och långtgående lagreglerade befogenheter t.ex. har hen rätt att fatta beslut om att inleda och avsluta insats, beordra tjänsteplikt och göra ingrepp i annans rätt (inskränka den enskildes fri- och rättigheter) (3 kap. 9 §, 6 kap. LSO). I förarbeten till LSO beskrivs att räddningschefen behåller ansvaret för insatsen även då räddningsledarskapet delegerats (prop. 2002/03:119). För att kunna behålla ett övergripande ansvar måste räddningschefen kunna påverka insatsernas utformning.

Räddningsledarens roll har varit stark vid kommunal räddningstjänst, medan räddningschefens funktion i ledningssystemet förtydligades för många först i samband med *Grunder för ledning av Cedergårdh och Wennström 1998* (Koelega och Cedergårdh 2015). I propositionen 2002/03:119 utvecklas det faktum att räddningschefen som utsett räddningsledaren även kan begränsa räddningsledarens mandat.

LSO upplevs utgå främst från att en olycka hanteras av en enskild kommuns räddningstjänstorganisation och att insatsen leds av en räddningsledare som befinner sig på skadeplatsen (MSB 2016c). Detta påverkar synen på räddningstjänst och den retorik som används. Utvecklingen går dock mot större räddningstjänstorganisationer (MSB och SKL 2015).

Kommunens organisation för räddningstjänst bedriver normalt fler verksamheter än att hålla beredskap för och genomföra räddningsinsatser. Organisationen leds normalt av en förvaltningschef eller motsvarande. Ofta, men långt ifrån alltid, är chefen för organisationen också räddningschef. Förvaltningschefen eller motsvarande har ingen roll i LSO om inte denna tillika är räddningschef, men kan naturligtvis direkt eller indirekt påverka räddningsinsatsers utformning genom sin direktivrätt över räddningschefen.

Under 2000-talet har vissa kommunala räddningstjänstorganisationer utvecklats mot att räddningsledarfunktionen sköts på distans (Koelega och Cedergårdh 2015). Detta är norm vid statlig räddningstjänst som exempelvis flygräddning, sjöräddning och fjällräddning. Även inom den polisiära verksamheten är det vanligt att vissa formella beslut fattas av befäl som befinner sig på distans. Fördelen är att de långtgående befogenheter som getts till en räddningsledare hanteras av färre individer med större möjlighet att få rutin på och upprätthålla kompetens kring komplexa avvägningar. Nackdelen kan vara att tämligen rutinartade beslut på skadeplats måste förankras med någon som inte är på plats. Liknande situationer uppkommer vid mycket omfattande insatser.

När insatsen som vid skogsbranden spänner över flera kilometer långa begränsningslinjer (MSB 2015i), omfattar hundratals räddningspersonal (Länsstyrelsen i Västmanlands län 2014) och en organisation med flera befälsnivåer (Uhr och Frykmer 2015) blir det opraktiskt att räddningsledaren ska fatta enkla beslut om mindre ingrepp i annans rätt. I dag saknas möjlighet att delegera den rätten vidare, helt eller delvis, från räddningsledaren (MSB 2012). Eftersom förutsättningarna för att bedriva räddningstjänst har förändrats finns behov av att ändra reglerna. För närvarande upplevs LSO som en begränsning i utvecklingen mot att leda insatserna effektivare.

I remissen av de allmänna råden om ledning av insatser i kommunal räddningstjänst (MSBFS 2012:5) uppmärksammade Attunda brandkår, Norrtälje räddningstjänst, Storstockholms brandförsvaret, Södertörns brandförsvarfsförbund och Uppsala brandförsvaret i ett gemensamt remissvar, respektive Länsstyrelsen i Stockholm i ett snarlikt svar, att det finns behov av ett utvecklat synsätt på insatser och hur de ska ledas. De kritiserade också räddningsledarens ensamma beslutsmandat (Brandkåren Attunda m.fl. 2012; Länsstyrelsen i Stockholms län 2012).

Även Räddningstjänsten Syd uppmärksammar problemet med en beslutsfattare vid stora händelser och anser att lagstiftningen behöver ses över (Räddningstjänsten Syd 2012). Även SKL påtalar att medlemmarna ser ett behov av utveckling kring begreppen räddningsledning, systemledning och räddningsledare (SKL 2012). I ett svar från MSB på en förfrågan från Räddningstjänsten Syd (2011) om möjligheten att dela räddningsledarens mandat på flera personer ges beskedet att LSO inte möjliggör detta (MSB 2012).

Utredarna av branden i Eksjö 2015 anser att kommunala räddningstjänstorganisationens traditionella ledning av insatser, med räddningsledaren i fokus, inte är ändamålsenligt. De anser att lagen behöver ses över för att skapa bättre förutsättningar för ledning av räddningsinsatser (MSB 2016c).

MSB anser att förhållandena inom större kommunala räddningstjänstorganisationer, behovet av att kunna leda insatser på distans och över längre tid, samt behovet av att kunna delegera mandat innebär att det är motiverat att se över om det är lämpligt att fortsätta knyta så omfattande befogenheter inom räddningsinsatser till en person, dvs. räddningsledaren. Förutsättningarna för en mindre personbunden räddningsledningsfunktion, som kan bestå av flera personer, bör utredas. Även tillgången och relationen till en ledningscentral bör belysas.

I samband med skogsbranden i Västmanland tog Länsstyrelsen i Västmanland över ansvaret för räddningstjänst i Sala kommun, Mälardalens Brand- och Räddningsförbund (Västerås, Hallstahammars och Surahammars kommun) samt Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund (Avesta, Fagersta, Hedemora och Norbergs kommun) (Henningsson och Jacobsen 2014). Länsstyrelsen ska i samband med att den tar över ansvaret för kommunal räddningstjänst, utse räddningsledare och kan i sin övergripande ledningsroll bl.a. prioritera och fördela förstärkningsresurser (prop. 2002/03:119).

När en länsstyrelse tar över ansvaret för räddningstjänst i samband med omfattande räddningsinsatser enligt 4 kap. 10 § LSO och 4 kap. 33 § FSO tar den över ansvaret för ledning och utförande av samtliga räddningsinsatser i berörda kommuner samt för att beredskapen upprätthålls. Kommunal verksamhet som inte är kopplad till räddningstjänstberedskap tas däremot inte över men indirekt kan kommunens räddningstjänstorganisationens förmåga att bedriva till exempel förebyggande verksamhet påverkas om personal tas i anspråk för räddningsinsatsen. Länsstyrelserna ska i enlighet med 4 kap. 34 § FSO planera för hur de ska fullfölja sitt ansvar vid ett övertagande, dvs. hur de leder beredskap för och utförande av räddningstjänst enligt LSO i de berörda kommunerna.

När kommunen bedriver kommunala räddningsinsatser är uppgiften att utse räddningsledare och att prioritera och fördela resurser normalt sett kopplade till räddningschefen (Cedergårdh och Wennström 1998). Som konstaterats ställer LSO krav på en räddningschef i varje kommun. Det finns dock ingen motsvarande reglering för länsstyrelser när de tar över ansvaret för kommunal räddningstjänst, länsstyrelsen får själv avgöra vilka funktioner som är nödvändiga utöver räddningsledare som ska utses enligt 4 kap. 10 § LSO.

Länsstyrelsen i Västmanland utsåg en räddningsledare och en räddningstjänstansvarig person, med motsvarande räddningschefs behörighet i samband med övertagandet av ansvaret för räddningstjänst under

skogsbranden (Henningsson m.fl. 2015). Det är oklart vilket uppdrag och mandat som den räddningstjänstansvarige faktiskt fick.

Det har föreslagits att länsstyrelsen i LSO ska få uppdraget att utse en räddningschef i stället för en räddningsledare vid övertagande av räddningstjänstansvar (MSB 2016d). Genom att utse räddningschef markeras att länsstyrelsen tar över ansvaret för hela räddningstjänstverksamheten, och invanda ledningsstrukturer från kommunens organisation kan upprätthållas. Det nu anförda väcker emellertid frågan om hur den samlade ledningen av den kommunala räddningstjänstverksamheten bör regleras i lag och förordning. I fråga om den statliga räddningstjänsten föreskriver lagen endast att räddningsledaren utses av den myndighet som ansvarar för räddningstjänsten.

En utredning om ledningsfrågor inom räddningstjänst enligt LSO bör belysa förvaltningschefens respektive räddningschefens roll och mandat, liksom behovet av att reglera dessa funktioner i lag. Vidare bör utredas vilka förutsättningar som finns för att utöva räddningsledning på distans genom en mindre personberoende räddningsledningsfunktion samt hur relevanta kompetenskrav kan ställas för att få utöva de särskilda befogenheter som i dag är knutna till räddningsledaren. En utredning om dessa frågor bör inte fördröjas genom att kopplas samman med en eventuell översyn av övergripande frågor enligt föregående förslag.

3.7.3 Några reflektioner kring eldningsförbudet

När skogsbranden i Västmanland startade var brandrisken extremt hög och det rådde eldningsförbud. Enligt kommunernas olycksutredning startade sannolikt skogsbranden av gnistbildning eller friktion som uppstod när en skogsmaskin arbetade med markberedning av ett kalhygge (Henningsson och Jacobsen 2014).

I 2 kap. 7 § FSO bemyndigas länsstyrelser och kommuner att meddela föreskrifter om förbud helt eller delvis mot eldning utomhus samt om liknande förebyggande åtgärder mot brand. Efter skogsbranden i Västmanland har frågan uppkommit om innebörden av detta bemyndigande. Är det t.ex. möjligt att meddela förbud mot viss verksamhet som kan ge upphov till gnistor i skog och mark, såsom markberedning med skogsmaskiner? (Henningsson och Jacobsen 2014; Skogsbrandutredningen 2015).

Enligt Skogsbrandutredningen (2015) rymmer bemyndigandet att meddela föreskrifter om eldningsförbud m.m. med god marginal förbud mot att bedriva viss verksamhet eller vissa arbetsmoment inom skogsbruket vid vissa brandrisknivåer. I kommunernas olycksutredning tolkas lagstiftningen däremot inte så: *”Även om det råder eldningsförbud tolkas inte lagstiftningen på ett sådant sätt att man anser att det hindrar markberedning trots risken för gnistor”* (Henningsson och Jacobsen 2014, s. 28).

MSB delar Skogsbrandutredningens uppfattning att bemyndigandet medger föreskrifter som förbjuder viss verksamhet eller vissa arbetsmoment. I

sammanhanget är det viktigt att ha regleringens form i åtanke. LSO tillsammans med FSO ger bemyndigande till länsstyrelser och kommuner att meddela föreskrifter om eldningsförbud och andra åtgärder mot brand utomhus. Själva förbudet mot eldning eller liknande förebyggande åtgärder mot brand finns inte i LSO eller FSO. Det är således i länsstyrelsernas och kommunernas föreskrifter som förbudet mot eldning eller liknande förebyggande åtgärder mot brand ska regleras och preciseras.

Som i all regelgivning krävs att de föreskrifter som länsstyrelser och kommuner meddelar är klara och tydliga för att leva upp till kraven på rättssäkerhet. Om en länsstyrelse eller kommun vill förbjuda viss verksamhet eller vissa arbetsmoment måste det uttryckas klart och tydligt i föreskriften vad som är otillåtet. Dessutom måste inskränkningen som ett förbud innebär stå i proportion till ändamålet med inskränkningen i den enskildes fri- och rättigheter. Rättssäkerhetsaspekterna är särskilt viktiga eftersom 10 kap. 3 § 1 LSO innehåller en ansvarsbestämmelse om att den som bryter mot förbud mot eldning utomhus ska dömas till böter.

I anslutning till resonemanget om att se över LSO, bl.a. mot bakgrund av att fler kommuner organiserat sig i kommunalförbund, vill MSB även nämna problematiken rörande förbunds meddelande av föreskrifter. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar, i dom i mål 3835-12 från 2013, att kommunalförbund saknar möjlighet att meddela föreskrifter eftersom 8 kap. regeringsformen inte uttryckligen medger delegation av föreskriftsrätt till kommunalförbund (Högsta förvaltningsdomstolen 2013). Detta medför att räddningstjänstförbunden måste uppdra åt sina respektive medlemskommuner att meddela föreskrifter om eldningsförbud m.m. vilket fördröjer regelgivningen, medför administrativt merarbete och motverkar enhetlighet inom förbundsområdet.

Vidare medför Högsta förvaltningsdomstolens dom att räddningstjänstförbund t.ex. inte kan besluta om taxor som utgör föreskrifter i regeringsformens mening (Högsta förvaltningsdomstolen 2013). Eftersom problemet för sin lösning är beroende av en ändring i grundlagen kan det emellertid inte lösas utan en omfattande beredningsprocess.

4 MSB:s fortsatta arbete för stärkt krisberedskap

MSB har en viktig roll att driva på, stödja, samordna och följa upp samhällets arbete med skydd mot olyckor och krisberedskap. Arbetet med detta regeringsuppdrag och erfarenheter från andra inträffade och övade händelser har synliggjort ett generellt behov av att MSB tar en ännu tydligare roll i arbetet med att fortsätta utveckla och stärka samhällets krisberedskap.

I Bilaga 1 redovisas de åtgärder MSB har genomfört och planerar att genomföra efter erfarenheter från skogsbranden, tillsammans med myndighetens redovisning av egna utredningar och utvärderingar (MSB 2015h; MSB 2015f; MSB 2015l).

I detta kapitel presenteras ett antal områden där MSB särskilt vill framhålla myndighetens avsikter. De åtgärder som presenteras är ännu inte tidssatta eller budgeterade, och kommer att behöva utvecklas och tas omhand i samverkan med många aktörer. En del föresatser kan med relativt enkla medel omsättas på kort sikt och inom befintlig ram, andra kommer att kräva ett längre utvecklingsarbete tillsammans med berörda aktörer och kräva kraftsamlingar av resurser.

MSB vill understryka att myndigheten i många fall redan påbörjat eller genomfört arbete för att möta de behov som identifierats i analysen av aktörernas slutsatser, rekommendationer och åtgärdsförslag (Bilaga 1). I de allra flesta fall handlar det också om åtgärder som faller väl in i det löpande utvecklingsarbete som MSB har bedrivit ända sedan myndigheten bildades 2009.

Redovisningen i detta kapitel följer de fem behovsområden som identifierats i analysen av aktörernas slutsatser, rekommendationer och åtgärdsförslag i deras egna utredningar och utvärderingar (se avsnitt 2.4 och Bilaga 1). MSB har således valt att sortera in myndighetens avsikter under följande rubriker:

1. Stärka förmågan att samverka, leda och kommunicera
2. Utveckla och använda metoder och verktyg
3. Förtydliga roller, ansvar och regler
4. Öka aktörernas kompetens och kunskap
5. Effektivisera användandet av resurser.

4.1 Stärka förmågan att samverka, leda och kommunicera

I ljuset av erfarenheter från skogsbranden anser MSB att följande åtgärder är av särskild vikt för myndigheten att arbeta vidare med:

- Vidareutveckla gemensamma grunder för samverkan och ledning, med inriktning mot ett sammanhållet nationellt samverkans- och ledningssystem.
- Vidareutveckla olika nationella förstärkningsresurser inom områden som stöd till samverkan och ledning, räddningsledning, geostöd och Raketstöd.
- Utredda behovet av och förutsättningarna för att skapa en nationell förstärkningsresurs bestående av kommunala räddningstjänstbefäl.
- Utredda behov av förstärkningsresurs för Raket och inrätta en funktion för nationell sambandsledning.

4.1.1 Vidareutveckla gemensamma grunder och utveckla ett sammanhållet system för samverkan och ledning

Efter skogsbranden har flera aktörer lyft fram behovet av en gemensam modell för samverkan, ledning, uppskalning m.m. vid en större olycka eller kris. Argumenten är många och förmedlas av exempelvis Skogsbrandutredningen (2015), MSB:s räddningstjänstråd (MSB 2015g) och Länsstyrelsens och kommunernas utvärdering (Asp m.fl. 2015). Behovet av ett nationellt system diskuterades även vid den hearing som arrangerades inom ramen för detta regeringsuppdrag (MSB 2015k).

Erfarenheterna från skogsbranden indikerar att befintliga regler och rekommendationerna inte har tillämpats fullt ut (Skogsbrandutredningen 2015). Efterfrågan på ett samverkans- och ledningssystem kan uppfattas som en önskan hos aktörerna om tydligare anvisningar för hur händelser ska hanteras.

De gemensamma grunderna för samverkan och ledning vid samhällsstörningar (MSB 2014b), som MSB tagit fram tillsammans med ett stort antal andra aktörer, kan ses som en aktörsgemensam doktrin för ett svenskt ledningssystem vid samhällsstörningar (FOI 2015a). Liknande slutsatser drar både Henningsson m.fl. (2015) och Skogsbrandutredningen (2015) som också efterfrågar en konkretisering av de gemensamma grunderna så att de bättre kan fungera som modell för samverkan vid och ledning av större händelser.

Då de gemensamma grunderna vid tidpunkten för skogsbranden inte var fastställda och implementerade (MSB 2014b) har FOI på uppdrag av MSB gjort en teoretisk värdering av deras användbarhet vid händelsen (FOI 2015b). Analysen visar att de gemensamma grunderna skulle ha kunnat användas och

haft ett mervärde i hanteringen av skogsbranden. FOI påtalar dock att rutinerna för uppstart och inriktnings- och samordningsarbete vid samhällsstörningar behöver utvecklas. Även former för arbetet med lägesbild samt förhållandet mellan strategiskt och operativt inriktnings- och samordningsarbete behöver utvecklas. Vidare anser FOI att kriskommunikation och metoder för operativ inriktning och samordning (två områden som i princip saknas i de gemensamma grunderna) behöver tillföras (FOI 2015b).

Det är svårt att i dagsläget exakt specificera vad som skulle ingå i vidareutvecklingen av ett gemensamt svenskt samverkans- och ledningssystem¹³. Tydligt är dock att det finns ett behov av att etablera mer likartade och kända arbetssätt för att underlätta samverkan. Det är också tydligt att det som efterfrågas är något mer än utvecklingen av ett tekniskt system. Enligt Skogsbrandutredningen (2015) och Henningsson och Jacobsen (2014) bör vidareutvecklingen av en nationell ledningsmodell komplettera befintliga regler och rutiner för samhällets skydd mot olyckor och krisberedskap, aktörernas ansvar och det geografiska områdesansvaret.

MSB avser att, tillsammans med andra aktörer fortsätta utveckla och komplettera de gemensamma grunderna för samverkan och ledning vid samhällsstörningar och i det påbörja arbetet med att vidareutveckla ett sammanhållet system för samverkan och ledning vid olyckor, kriser och samhällsstörningar. Arbetet bör utgå från gällande regelverk och erfarenheter från inträffade och övade händelser och det ska beskriva mandat, organisationsformer, kompetens, metoder och stödsystem för samverkan och ledning, etc. Inom ramen för arbetet bör behovet av ytterligare reglering av området undersökas.

¹³ FOI (2015a) identifiera fyra centrala komponenter i ett ledningssystem: 1) gemensamma funktioner för strategisk inriktning och samordning, 2) gemensamma funktioner för operativ inriktning och samordning, 3) samordnad kriskommunikation och 4) aktörsinterna funktioner. De konstaterar också att det saknas en enhetlig definition av ledningssystem. Baserat på Forsvarsmaktens nomenklatur (2006) definierar FOI ledningssystem som sammansatta strukturer för samverkan och ledning som består av funktioner som arbetar utifrån regler och metoder och som bearbetar information med tekniska system (FOI 2015a). Brehmer (2013) definierar ledningssystem som mandat, organisation, metoder och stödsystem.

Att utveckla ett sammanhållet system för samverkan och ledning är komplext. Därför är det svårt att i nuläget ge en bild av när det kan vara utvecklat och implementerat. Förslaget om att harmonisera länsstyrelsernas arbetsformer vid kriser (se avsnitt 3.2) kan ses som en del i vidareutvecklingen av det sammanhållna systemet.

4.1.2 Vidareutveckla MSB:s nationella förstärkningsresurs för stöd till samverkan och ledning under olyckor och kriser

MSB bistod med stöd inom samverkan och ledning under skogsbranden i Västmanland 2014 och under flyktingsituationen 2015. Mot bakgrund av erfarenheterna från dessa händelser avser MSB att vidareutveckla den nationella förstärkningsresursen för stöd till samverkan och ledning vid samhällsstörningar. Resursen bör kunna bidra med generell kunskap om samhällets krisberedskap, stabsmetodik och aktörsgemensamma former samt kunna kompletteras med specifik expertis, t.ex. kriskommunikation och Rakel. Dessutom ska resursen ha tillgång till och förmåga att använda olika stödsystem (MSB 2015b).

Arbetet med att utveckla den nationella förstärkningsresursen är angeläget och tar sin utgångspunkt bl.a. i de koncept som MSB byggt upp för internationella insatser. Det är viktigt att tydliggöra hur förstärkningsresursen ska förhålla sig till aktörernas eget ansvar inom området. Förstärkningsresursen väntas vara färdigutvecklad under 2016.

4.1.3 Utredda behovet av och förutsättningarna för att skapa en nationell förstärkningsresurs bestående av kommunala räddningstjänstbefäl

Vid komplicerade eller långvariga räddningsinsatser kan det finnas behov av att engagera en räddningsledningsresurs från en annan kommun, vilket var fallet i samband med skogsbranden i Västmanland. Vid den händelsen konstaterades att de presumtiva räddningsledare som fanns listade hos Länsstyrelsen redan var inblandade i insatsen eller var semesterlediga (Henningsson m.fl. 2015).

Mot bakgrund av dessa erfarenheter avser MSB att utreda behovet av och förutsättningarna för att skapa en nationell förstärkningsresurs bestående av kommunala räddningstjänstbefäl, som bedömts lämpliga att leda komplicerade eller långvariga insatser.

Ett alternativ till att utveckla en förstärkningsresurs hos MSB är att myndigheten ser till att kunna förmedla denna typ av kompetens. Då skulle det vara möjligt att säkerställa att kommuner och länsstyrelser snabbt får tillgång till kvalificerad räddningsledningskompetens. Aspekter som behöver utredas närmare är till exempel frågor om räddningstjänstbefälens delegationer och kompetenskrav. Räddningsledningsstödet skulle troligtvis aktualiseras vid olyckor som är av sådan karaktär att det även kan bli aktuellt att aktivera förstärkningsresursen för stöd till samverkan och ledning (se avsnitt 4.1.2). Därför bör resurserna utformas så att de är kompatibla med varandra.

4.1.4 Utreda behov av förstärkningsresurs för Rakel och inrätta en funktion för nationell sambandsledning

Behovet att samordna kommunikation i Rakel inom och mellan aktörer har identifierats i flera av utredningarna och utvärderingarna efter skogsbranden (se Bilaga 1). De lokala aktörerna saknade kunskap och kompetens för att snabbt bygga upp en sambandsplan för många olika aktörer i Rakel (MSB 2015h). MSB bedömer att denna brist kan komma att visa sig även vid framtida olyckor och kriser. Det kan ifrågasättas om det är rimligt att alla aktörer, oavsett storlek eller resurser, ska kunna göra detta.

MSB avser att, tillsammans med berörda aktörer, utreda behovet av och förutsättningarna för att utveckla en förstärkningsresurs för Rakel, som kan bistå med materiel såsom basstationer, handenheter, batterier m.m., samt vid behov personella resurser. Vidare avser MSB att, tillsammans med berörda aktörer, inrätta en funktion för nationell sambandsledning som kan säkerställa fungerande sambandsplaner och rutiner för samband i Rakel vid omfattande samhällsstörningar. Dessutom skulle funktionen kunna planera och dimensionera sambandet i Rakel vid planerade händelser, övningar och även tillvarata erfarenheter från tidigare inträffade händelser. I arbetet ingår att beakta tekniska, rättsliga och finansiella förutsättningar för funktionen.

4.2 Utveckla och använda metoder och verktyg

I arbetet med att utveckla metoder och verktyg kommer MSB bl.a.:

- Arbeta för att öka brandsäkerheten vid skogsarbete
- Utveckla prognos-, analys- och beslutsstöd för skogs- och vegetationsbränder
- Utveckla begreppsapparaten inom räddningstjänstområdet
- Arbeta för regionala strategier för storskalig utrymning.

4.2.1 Arbeta för att öka brandsäkerheten vid skogsarbete

En gnista från en skogsmaskin startade troligen skogsbranden (Henningsson och Jacobsen 2014). MSB bedömer att det är angeläget att se över hur skogsarbetet kan bli säkrare ur brandsynpunkt (MSB 2015a).

Inom området "heta arbeten"¹⁴ finns det sedan länge en branschcertifiering som är konstruerad så att försäkringsbolagens säkerhetsföreskrifter kräver att

¹⁴ För mer information om heta arbeten, se Brandskyddsföreningens webbplats: <https://www.hetaarbeten.se/sv/>

brandskyddsansvariga och brandvakter samt personer som utför brandfarliga heta arbeten är utbildade och certifierade. En tänkbar väg framåt för att öka brandsäkerheten vid skogsarbete är att skogsbranschen tillsammans med försäkringsbolagen utvecklar ett certifieringssystem för brandsäkerhet vid skogsarbete. Lantbrukets Brandskyddskommitté har redan tagit fram ett första förslag på rekommendation för att förebygga skogsbränder (Brandskyddsföreningen, Lantbrukets Brandskyddskommitté 2016b; 2016a). MSB avser att initiera en dialog kring certifiering med skogsbranschen och försäkringsbolagen kring detta.

4.2.2 Utveckla prognos-, analys- och beslutsstöd för skogs- och vegetationsbränder

Förändringarna i klimatet kan innebära att förekomsten av snabba brandförlopp i skog och mark blir vanligare och att risken för s.k. vinterbränder ökar. Vinterbränderna i Norge 2014 (Flatanger och Fröja) och skogsbranden i Västmanland 2014 understryker behovet av att vidareutveckla prognostjänster som även uppdaterar prognoserna tätare.

MSB avser att, i samverkan med berörda aktörer, fortsätta utveckla analys- och beslutsstöd för skogs- och vegetationsbränder som integrerar vegetations- och bränslotypskartor, brandspridningsmodeller och meteorologiska data etc. Ett sådant stöd skulle förbättra aktörernas förmåga att förebygga och hantera skogs- och vegetationsbränder: prognosticera brandrisk, vidta förebyggande åtgärder och anpassa verksamheter efter rådande förhållanden (t.ex. markberedning inom skogsbruket), förutse brandens beteende och bedöma dess konsekvenser och stötta det operativa beslutfattandet. MSB anser att det befintliga systemet *Brandrisk skog och mark* kan utgöra en grund för arbetet¹⁵.

4.2.3 Utveckla begreppsapparaten inom räddningstjänstområdet

Skogsbranden hanterades med stöd av 69 räddningstjänstorganisationer (Asp m.fl. 2015) och är den mest personalintensiva räddningsinsats som genomförts i Sverige. De roller, termer och nomenklatur som normalt föreligger vid en räddningsinsats kom i samverkansstaben i Ramnäs att bytas ut mot en för aktörerna okänd ledningsorganisation och funktioner. När resurser begärdes från andra organisationer uppstod ibland förvirring kring vad som avsågs med beställningen. Efterfrågades enbart personal eller även materiel? Avsåg förfrågan en särskild kompetens? Vilken roll eller uppgift skulle den efterfrågade personalen få i insatsen? För att minska förvirringen infördes tidigt begreppet "moduler" för att beskriva en förmåga som bestod av en släckbil, en tankbil, ett befäl och fem brandmän (Henningsson m.fl. 2015).

¹⁵ Tillgänglig via webbplats: <http://www.smhi.se/brandrisk>

Vid en räddningsinsats av skogsbrandens storlek visade det sig att de begrepp och roller som normalt används inte räckte till, normalt hanterar en sektorchef t.ex. en mindre grupp brandmän (sällan fler än tio personer). I hanteringen av skogsbranden kunde en enskild sektor inkludera upp emot 80 personer – jämförbart med de flesta större räddningsinsatserna som bedrivits i Sverige – vilket ställer annorlunda och höga krav på sektorchefens kompetens och erfarenhet av att leda stora grupper och underställda befäl (Koelega och Cedergårdh 2015.). Om "en sektorchef" beställdes utan närmare specifikation var risken stor att hen inte hade önskad kompetens och erfarenhet (Henningsson m.fl. 2015).

Traditionellt har räddningsledarens roll varit att befinna sig på eller i direkt anslutning till skadeplatsen och på plats fatta operativa beslut om insatsens struktur och uppgiftstilldelning (Koelega och Cedergårdh 2015). Vid skogsbranden utformades ledningsorganisationen annorlunda och många kände inte igen sig i detta. Vidare var funktioner som "chef insats" och "operativ chef" nya för många som deltog i arbetet med skogsbranden (Henningsson m.fl. 2015).

För att underlätta samverkan avser MSB att verka för ökad "tvåspråkighet" (MSB 2014b) dvs. att aktörerna ska komma överens om en gemensam betydelse av vissa begrepp, oavsett vad det betyder i den egna organisationen. Detta arbete kan ses som en del av ett nationellt system för samverkan och ledning (se avsnitt 4.1.1).

MSB vill även påtala den utmaning som användningen av termen räddningstjänst innebär då den dels används för att beskriva de räddningsinsatser som stat eller kommun ansvarar för enligt LSO (1 kap. 2 §), dels för att namnge organisation som utför räddningsinsatser m.m. För att undvika förvirring avser MSB att, tillsammans med centralt räddningstjänstforum och MSB:s räddningstjänstråd, ta fram en rekommendation för hur den organisation som ansvarar för kommunala räddningsinsatser bör benämnas.

4.2.4 Arbeta för regionala strategier för storskalig utrymning

Erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland visar att samhällets planering för, och förmåga att, genomföra storskaliga utrymningar har brister (se Bilaga 1). MSB har gett ut en vägledning för att skapa bättre planeringsförutsättningar och förberedelser för storskalig utrymning (MSB 2014a). Combitech (2015) bedömer att vägledningen är en god utgångspunkt för ansvariga aktörers arbete.

MSB kommer att arbeta för att regionala strategier för storskalig utrymning tas fram av länsstyrelserna, i samverkan med kommunerna i respektive län. MSB har en stödjande roll i arbetet, bl.a. när det gäller hur regler ska tolkas och tillämpas. En bättre planering för och förmåga att genomföra storskalig utrymning bör också stärka utvecklingen av civilt försvar.

4.3 Förtydliga roller, ansvar och regler

I arbetet med att förtydliga roller, ansvar och regler för skydd mot olyckor och krisberedskap kommer MSB bl.a.:

- Utveckla vägledningar inom området skydd mot olyckor.
- Överväga incitament för kommunal tjänsteperson i beredskap vid kommande översyn av kommunöverenskommelsen.
- Utveckla tillsynen enligt LSO.
- Arbeta för att inträffade kriser regelmässigt utreds.
- Arbeta för att fler aktörer deltar aktivt i krisberedskapsarbetet.

4.3.1 Utveckla vägledningar inom området skydd mot olyckor

När en olycka utvärderas enligt reglerna (3 kap. 10 § LSO) bör även det förebyggande arbetet värderas i olycksundersökningen. Det skulle kunna ge större möjlighet att följa upp och utveckla det förebyggande arbetet och därigenom minska risken för nya olyckor. Även en enklare kostnad-nytta-analys av de förebyggande åtgärderna bör genomföras.

Norge har valt att skapa ökat fokus på det förebyggande arbetet genom att ändra i gällande föreskrifter (4 kap. 20 § forskrift om brannforebygging). MSB är tveksam till att införa föreskrifter men bedömer att det är lämpligt att i en vägledning förtydliga skyldigheten att utreda det förebyggande arbetet i olycksutredningar.

Förarbetena till LSO (prop. 2002/03:119) tar upp att begreppet räddningstjänst tolkats alltför brett vid några tillfällen. Regeringen fann då inga skäl att ändra villkoren för räddningstjänst men påminde om att det skulle tolkas ganska snävt. Regeringen anger att begreppet räddningstjänst ska anses avslutad när kriterierna enligt LSO inte längre är uppfyllda och *"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"* (prop. 2002/03:119, s. 70).

Det är oftast mindre kostsamt att fortsätta en påbörjad räddningsinsats än att starta en ny. Detta medför att balansen mellan *"det hotade intressets vikt"* och *"kostnaderna för insatsen"* (1 kap. 2 § LSO) rimligen förskjuts i avslutsskedet och motiverar att insatsen fortgår tills olyckans omfattning är lägre än tröskelvärdet var för uppstart. Samtidigt är det tydligt uttalat att den enskilde har det primära ansvaret och inte ska befrias från ansvar och kostnader (prop. 2002:03/119).

Efter skogsbranden i Västmanland har det påpekats att räddningsledaren valde att inte avsluta räddningsinsatsen även om kriterierna för räddningstjänst inte längre var uppfyllda. Skälen för detta ska ha varit att det var svårt att hantera mer än hundra olika markägare med helt olika förutsättningar att ta sitt ansvar och det fanns oklarheter kring hur de skulle kunna göra det när stora delar av brandområdet var avspärrat. (Skogsbrandutredningen 2015; Henningsson m.fl. 2015).

Svårigheter att tillämpa räddningstjänstkriterierna i samband med avslut av en insats är inte unika för skogsbranden utan fanns till exempel vid stormen Gudrun 2005 (Länsstyrelsen i Kronobergs län 2005) och utsläpp av saltsyra i Helsingborg 2006 (Helsingborgs stad, Brandförsvaret 2005). Det har även påtalats av företrädare för kommunala räddningstjänstorganisationer att beslutet kan kvalitetssäkras genom att knyta det till en viss ledningsnivå.

De allmänna råd som i dag finns om ledning av räddningsinsatser (MSBFS 2012:5) handlar om vilka processer som bör finnas på plats och inte om hur kriterierna ska bedömas. MSB ser att det finns ett behov av vägledning för tolkningen och tillämpningen av räddningstjänstkriterierna vid uppstart och avslut av räddningstjänst och avser därför ta fram sådant material.

Myndigheten avser att, tillsammans med centralt räddningstjänstforum och MSB:s räddningstjänstråd, ta fram en vägledning för detta.

4.3.2 Överväga incitament för kommunal tjänsteperson i beredskap

Kommunerna ska enligt LEH (2 kap. 7 §) verka för att samordna aktörernas hantering av händelsen och informationen om händelsen till allmänheten. I analyser av hanteringen av skogsbranden har det framkommit att berörda kommuner, utöver de kommunala räddningstjänstorganisationerna, var sena att uppmärksamma händelsen och agera på den (Asp 2015; Skogsbrandutredningen 2015). Detta kan i sin tur ha bidragit till frånvaron av kommunal lägesrapportering till Länsstyrelsen (Asp m.fl. 2015).

Flera kommuner har redan i dag någon form av TiB-funktion, och de exempel som finns visar att det kan lösas på ett smidigt och inte alltför kostsamt sätt, genom att samverka mellan flera kommuner eller använda befintliga beredskaper inom kommunen (räddningstjänst, informationsberedskap m.m.).

MSB anser att alla kommuner, i likhet med i regeringsbeslut utpekade statliga myndigheter, bör säkerställa att de även utanför kontorstid har förmåga att så tidigt som möjligt identifiera en samhällsstörning och initiera lämpliga åtgärder. Det är också önskvärt att alla kommuner har en naturlig kontaktpunkt för samverkan vid olyckor och kriser. Av dessa skäl avser MSB att, i samband med kommande översyn av överenskommelsen mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting om kommunernas krisberedskap (MSB och SKL 2013), överväga incitament för att stimulera att alla kommuner har en tjänsteperson i beredskap (TiB).

4.3.3 Utveckla tillsynen enligt LSO

Tillsyn är enligt regeringen (prop. 2015/16:1) ett viktigt verktyg i arbetet med LSO och ställer höga krav på en väl utvecklad uppföljning. Länsstyrelserna och MSB har centrala roller i tillsyns- och uppföljningsarbetet av området skydd mot olyckor (prop. 2015/16:1). I tillsynsrollen ingår till viss del att lämna stöd och vägledning.

Riksrevisionen (2015a) påtalar att länsstyrelsernas tillsyn kan utvecklas. MSB avser att vidareutveckla sin roll som central tillsynsmyndighet och fortsätta utveckla myndighetens tillsynsvägledning. MSB avser också att driva på för att länsstyrelserna prioriterar tillsynen över LSO högre, avsätter mer resurser, samverkar mer med varandra och vid behov anpassar sina organisationer bättre till tillsynsuppgiften.

4.3.4 Arbeta för att inträffade kriser regelmässigt utreds

Systematiken i och metoderna för insamling, analys, utredning och spridning av lärdomar från inträffade händelser varierar i dag i kommunal verksamhet. Samarbetet mellan berörda myndigheter bör utvecklas när det gäller erfarenhetsåterföring från såväl olyckor, kriser och samhällsstörningar.

I LSO (3 kap. 10 §) finns en undersökningsplikt efter inträffade olyckor. Vid kriser finns däremot inte ett sådant krav. MSB bedömer att det vore önskvärt att utveckla ett mer systematiskt lärande från olika typer av händelser, men att det är svårt att styra detta i lag. MSB avser därför att arbeta för att stärka offentliga aktörers erfarenhetsåterföring och bistå med vägledningar och metodstöd för ett systematiskt lärande av inträffade händelser.

4.3.5 Arbeta för att fler aktörer deltar aktivt i krisberedskapsarbetet

Arbetet med samhällets krisberedskap kräver medverkan från alla delar av samhället, den offentliga sektorn, den privata sektorn, civilsamhället och enskilda individer. Regelverk som styr området lägger dock tydligast fokus på aktörer inom offentlig sektor: kommuner, landsting och statliga myndigheter. I samband med skogsbranden i Västmanland var det tydligt att såväl privata företag som frivilligorganisationer och enskilda gjorde stora insatser (se Bilaga 1). För att samverkan vid insatsen ska fungera bra krävs att alla aktörer medverkar i utveckling, förberedelsearbete och övningar.

MSB avser att driva på hårdare för att involvera privata och frivilliga aktörer i arbetet med olyckor, kriser och samhällsstörningar bl.a. i den pågående utvecklingen av samverkansområdena och i arbetet med nationell övningssamordning.

4.4 Öka aktörernas kompetens och kunskap

För att öka aktörernas kompetens och kunskap kommer MSB bl.a. att arbeta inom följande områden:

- Stärka människors medvetenhet och kunskap om krisberedskap.
- Vidareutveckla MSB:s utbildningsverksamhet.
- Öka kunskapen om klimatförändringar och krisberedskap.
- Vidareutveckla erfarenhetsåterföringen och lärande inom området samhällsskydd och beredskap.
- Öva mer inom områden med förmågebrister.

4.4.1 Stärka människors medvetenhet och kunskap om krisberedskap

Skogsbranden i Västmanland visade tydligt att det finns ett stort engagemang, ansvarstagande och förmåga hos enskilda människor att bidra i arbetet med olyckor, kriser och samhällstörningar men att den generella kunskapsnivån om hot, risker och om beredskapen kan utvecklas (se Bilaga 1). Erfarenheter från skogsbranden visar även på kraften som finns i sociala medier för att skapa engagemang (FRG 2015).

Om människor känner delaktighet och engagemang är de mer benägna att ta ansvar, känna förtroende för offentliga aktörer och ta till sig råd och anvisningar. Det är därför viktigt att värna om den pånyttfödda folkförankring för frågor kopplade till samhällsskydd och beredskap som bl.a. skogsbranden bidragit till. Att öka individens kunskap och beredskap är viktigt för att stärka samhällets krisberedskap och en viktig komponent när planeringen för civilt försvar nu återupptas. MSB avser att fortsätta arbetet med att stärka den enskildes medvetenhet och kunskap genom att tillhandahålla material som kan användas i skolundervisningen.

4.4.2 Vidareutveckla MSB:s utbildningsverksamhet

I flera av utredningarna och utvärderingarna efter skogsbranden påtalas brister i aktörernas kunskap om hur krisberedskapsarbetet är tänkt att fungera och i kunskapen om andra aktörers roller och ansvar (Henningsson och Jacobsen 2014; Trafikverket 2014; Asp m.fl. 2015; Henningsson m.fl. 2015; MSB 2015h; Skogsbrandutredningen 2015). Aktörernas kunskapsnivå innebär en utmaning för såväl det förberedande som det hanterande arbetet av olika typer av olyckor, kriser och andra samhällstörningar. Försök att höja aktörernas kunskap försvåras av att det saknas såväl en sammanhållen beskrivning av aktörernas behov, som en heltäckande bild av tillgången på utbildningar inom området samhällsskydd och beredskap.

MSB avser att beskriva utbildningssystemet för samhällsskydd och beredskap och verka för att komplettera det. Utvecklingen av utbildningssystemet skulle ge ökade möjligheter att ställa krav på förmåga och kompetens för olika arbetsguppfigter. Den utredning MSB genomfört avseende den förordningsstyrda utbildningen inom LSO kan vara ett underlag i arbetet (MSB 2016a).

Efter skogsbranden har kritik framkommit kring räddningstjänstorganisationernas kompetens att släcka skogsbränder (Henningsson och Jacobsen 2014; Henningsson m.fl. 2015) och förmågan att kombinera släckätgärder på marken med flygande resurser. Flera rapporter lyfter t.ex. svårigheten med att koordinera flygande resurser och säkerställa flygsäkerhet, att använda olika brandriskindex och prognoser, arbets säkerhet under släckarbetet, samt begäran om internationell hjälp (Henningsson och Jacobsen 2014; Henningsson m.fl. 2015; MSB 2015h). MSB avser att se över innehållet i sitt kursutbud relaterat till skogsbränder. Under hösten 2015 genomfördes en utbildning i Italien för svenska aktörer. Den omfattade bl.a. taktik vid skogsbrandsläckning med flygande resurser. Erfarenheterna från den utbildningen bör tas tillvara i översynen.

Vidare visar MSB:s utvärdering (MSB 2015h) på en okunskap och en ovana att använda flera av de stödsystem myndigheten tillhandahåller, t.ex. Rakel, WIS och LUPP vid skogsbranden i Västmanland. MSB avser att fortsätta stödja aktörerna med utbildningar för att underlätta användningen av dessa stödsystem.

4.4.3 Öka kunskapen om klimatförändringar och krisberedskap

En genomtänkt strategi för kunskapsförsörjning om klimatförändringens effekter på samhällets krisberedskap är en förutsättning för att kunna möta framtidens hot, risker och utmaningar och för att skapa ett mer resilient och säkert samhälle. Det är troligt att vi kommer se en utveckling mot flera, samtidigt och mer extrema väderrelaterade händelser. Klimatförändringarna kommer således att medföra nya och förändrade krav på såväl samhällets skydd mot olyckor och som krisberedskapsförmåga, både vad gäller den förebyggande och den operativa hanteringen av olyckor och kriser. I dag saknas mycket kunskap som kan vägleda aktörerna i denna omställning.

MSB genomförde 2015 en utlysning av forskningsmedel på temat Klimatanpassning och naturolyckor. Utlysningen omfattade 20 miljoner kronor med syftet att beskriva de långsiktiga samhällskonsekvenserna av ett förändrat klimat. Två projekt beviljades: *Robusta beslutsstödsmetoder för effektiv klimatanpassning* (KTH) och *Riskbaserat beslutsstöd för klimatanpassning till naturolyckor* (SMHI). MSB kommer aktivt följa kunskapsutvecklingen inom dessa två projekt och kommunicera intressanta resultat till berörda användare.

4.4.4 Vidareutveckla erfarenhetsåterföringen och lärande inom området samhällsskydd och beredskap

Erfarenheter från hanteringen av skogsbranden i Västmanland visar att det finns stora kunskapsbrister inom en mängd områden, från skogsbrandsläckning till hur den svenska krisberedskapen är tänkt att fungera och vad som är "best-practice". Analysen av utredningar och utvärderingar från skogsbranden indikerar att det snarare är aktörernas kunskap och kompetens som sätter hinder för en fungerande olycks- och krishantering än befintliga regelverk (se Bilaga 1).

Under 2016 kommer MSB att arbeta med kunskapsutveckling inom flera områden som har direkt koppling till de behov och utmaningar som identifierats i hanteringen av skogsbranden. Exempelvis kommer myndigheten göra satsningar kopplat till tvärspektoriella övningar och att följa upp aktörernas förmåga. Ett annat prioriterat område rör olika perspektiv på samverkan och ledning, t.ex. förmågan att ta emot internationella stödresurser.

Hösten 2015 påbörjade MSB arbetet med att skapa en starkare koppling mellan den forskning myndigheten finansierar och myndighetens utbildningsverksamhet. MSB avser att i högre grad verka för att forskningsresultat vidareförädlas till metoder och verktyg inom området samhällsskydd och beredskap.

4.4.5 Öva mer inom områden med förmågebrister

En utvecklad övningsverksamhet är en av nycklarna till en bättre krisberedskap, och MSB vidareutvecklar kontinuerligt sitt stöd inom området. MSB avser bland annat också att driva på för att aktörerna övar oftare, inte minst länsstyrelserna som är ryggraden i krisberedskapen. För att inte övningsverksamheten ska bli för resurskrävande kan de flesta övningarna med fördel vara små och fokuserade på ett specifikt förmågeområde.

Med utgångspunkt i erfarenheterna från skogsbranden och de förmågebrister som då blev tydliga, skulle MSB vilja lyfta fram några förmågeområden och perspektiv som är viktiga att ha med i övningsverksamheten:

- Länsstyrelsens övertagande av räddningstjänstansvar
- Genomförande av storskalig utrymning
- Begäran, framtagande och användning av geostöd
- Kriskommunikation som en integrerad del av samverkan och ledning.

4.5 Effektivisera användandet av resurser

I arbetet med att effektivisera användandet av samhällets resurser kommer MSB bl.a. att arbeta inom följande områden:

- Använd resurserna bättre i arbetet med att utveckla krisberedskapen.
- Öka aktörernas kunskap om var resurser finns, hur de kan efterfrågas och delas.
- Utveckla stödet för att aktörerna ska kunna ta emot nationella förstärkningsresurser och internationellt stöd.
- Utveckla användningen av frivilligresurser.
- Utredda behovet av och förutsättningarna för en nationell förstärkningsresurs för geostöd.

4.5.1 Använd resurserna bättre i arbetet med att utveckla krisberedskapen

MSB konstaterar att de aktörer som kan komma att involveras i hanteringen av en olycka, kris eller samhällsstörning vanligen inte är dimensionerade för det (MSB 2016b). De är många gånger också beroende av extern finansiering för att kunna delta aktivt i krisberedskapsarbetet. MSB kan via anslag 2:4 Krisberedskap bevilja medel för att utveckla samhällets förmåga att hantera kriser och skapa eller vidmakthålla en grundläggande civil försvarsförmåga. Medlen får användas under vissa förutsättningar och under begränsad period.

För att få bättre effekt av beviljade medel avser MSB att ställa ökade krav på aktörernas medfinansiering av utvecklingsprojekt finansierade via anslag 2:4 och att stärka kopplingen mellan beviljade medel och identifierade brister. MSB avser dessutom att på annat sätt öka långsiktigheten i de utvecklingsprojekt som beviljas bidrag från anslaget förutsatt att regeringen ökar bemyndiganderamen.

4.5.2 Öka aktörernas kunskap om var resurser finns, hur de kan efterfrågas och delas

Vid skogsbranden fanns gott om tillgängliga resurser men det var en utmaning att få tillgång till och samordna dem (Henningson och Jacobsen 2014; Asp m.fl. 2015; Henningson m.fl. 2015; MSB 2015h; Skogsbrandutredningen 2015).

För att öka kunskapen om hur och var resurser kan efterfrågas avser MSB att vidareutveckla verktyg som kan vara ett stöd i det operativa arbetet. En sådan formell kanal för resursförmedling ökar även möjligheter att kanalisera frivilliga och få till stånd privat-offentlig samverkan vid olyckor och kriser. Ett exempel är en GIS-baserade resurskarta som MSB utvecklade i samband med flyktingsituationen 2015.

Att det inte finns någon gemensam modell för hur olika aktörer ska göra när de behöver förstärkning med personal vid samhällsstörningar innebär en utmaning. Vid skogsbranden skapades olika ad-hoc-lösningar för personalförsörjning för de medverkande från till exempel räddningstjänstpersonal från hela Sverige, personal från de flesta länsstyrelserna, många olika statliga myndigheter och flera frivilligorganisationer (Henningsson m.fl. 2015; MSB 2015h). Erfarenheterna bör tas tillvara och vidareutvecklas. Personalförsörjning har varit en aktuell fråga även när det gäller den pågående flyktingsituationen.

MSB avser att tillsammans med aktörerna utveckla en gemensam metod för personalförsörjning. En sådan skulle underlätta en snabb kraftsamling, skapa förutsättningar för bättre uthållighet och minska risken för utarmning av lokala, regionala och nationella aktörers förmåga. En nationell metod för personalförsörjning kan ses som en del i ett system för samverkan och ledning (se avsnitt 4.1.1).

4.5.3 Utveckla stödet för att aktörerna ska kunna ta emot nationella förstärkningsresurser och internationellt stöd

MSB konstaterar att det inte bara är kunskapen om till vem en begäran om förstärkningsresurs ska ställas som behöver utvecklas utan också hur behoven ska tydliggöras. Det behöver också framgå att det krävs resurser för att hantera bl.a. dokumentation, arbetsfördelning, samordning, kvalitetssäkring och utrustning när förstärkningsresurserna tas emot (Henningsson m.fl. 2015). Vid skogsbranden kände t.ex. inte räddningsledaren till vart han skulle vända sig för att begära stöd från Försvarmakten (Henningsson m.fl. 2015).

Den svenska erfarenheten av att efterfråga internationell hjälp är begränsad och formerna för hur det ska gå till är ganska okända för aktörerna (Henningsson och Jacobsen 2014; Henningsson m.fl. 2015; MSB 2015h)¹⁶. För den enskilda aktören är det en utmaning att upprätthålla kompetens och rutiner för att hantera dessa situationer.

MSB avser att utveckla en vägledning som stöd till aktörerna för hur de kan värdera sitt behov av förstärkningsresurser och hur de ska begära, ta emot och använda dessa (Henningsson och Jacobsen 2014; Henningsson m.fl. 2015; MSB 2015h).

¹⁶ Sverige har vid två tillfällen begärt internationell hjälp via EU:s civilskyddsmekanism för att hantera olyckor och kriser: vid stormen Gudrun 2005 begärdes elverk (SOU 2007:31) och vid skogsbranden i Västmanland 2014 begärdes flygplan för skogsbrandsläckning (Henningsson och Jacobsen 2014; Henningsson m.fl. 2015).

MSB har utifrån internationella riktlinjer redan utvecklat en stödfunktion och en vägledning för värdlandsstöd (MSB 2015m). MSB avser att fortsätta utveckla och implementera dessa.

4.5.4 Utveckla användningen av frivilligresurser

Att använda frivilliga insatser effektivt är nödvändigt i samband med en kris. Med utgångspunkt i erfarenheter från skogsbranden har MSB tagit fram en guide för att underlätta och stimulera användning av frivilliga och frivilligorganisationer inom samhällets krisberedskap.

Guiden kommer att ges ut under våren 2016 och omfatta följande områden:

- Avtal (mellan myndighet och frivilligorganisation, mellan myndighet och frivillig samt mellan frivilligorganisation och frivillig)
- Ersättningsfrågor
- Arbetsgivaransvar och arbetsmiljöansvar
- Kompetenskrav, säkerhetsklassning och sekretessfrågor
- Försäkringsskydd
- Myndighetsutövning
- Hantering av personuppgifter.

MSB avser att fortsätta utveckla stödet för att underlätta frivilliganvändning inom samhällets krisberedskap.

4.5.5 Utreda behovet av och förutsättningarna för en nationell förstärkningsresurs för geostöd

I dag saknas strukturer för att samordna resurser och ta fram relevant geostöd¹⁷ vid hanteringen av olyckor och kriser. Hanteringen av skogsbranden försvårades av brist på kartunderlag, att aktörerna använde olika geostöd och av att bästa möjliga geostöd inte var tillgängligt eftersom det kartunderlag som användes inte var ändamålsenligt. Dessutom tog det lång tid att ta fram och samordna geostödet (Henningsson och Jacobsen 2014; Henningsson m.fl. 2015; MSB 2015i; Skogsbrandutredningen 2015). Erfarenheterna från skogsbranden belyser problematiken med att ingen enskild aktör har ansvar för geofrågan, samtidigt som flera aktörer sitter på relevanta resurser.

¹⁷ Med geostöd avses här analogt och digitalt geografiskt material, underlag, utrustning samt expertis. Det innefattar t.ex. tryckta kartor, digitala kartstöd och tillgång till geodata.

MSB avser att, i samverkan med Lantmäteriet utveckla en nationell förstärkningsresurs för geostöd för att hantera olyckor och kriser. MSB anser att båda myndigheterna bör ingå i den. Därutöver anser MSB att t.ex. Försvarsmakten, SCB, SGI och SMHI bör ingå i resursen. Utvecklingen bör ske i samråd med företrädare för tänkta användare som kommuner, landsting och länsstyrelser.

Förstärkningsresursen bör utgöras av resurser som redan finns hos aktörerna. Att upprätta förstärkningsresursen blir då ett effektivt sätt att samordna och utnyttja samhällets samlade resurser på området. Utvecklingsarbetet bör särskilt beakta sekretessregler och de begränsningar som avgifter och licenser för geodata kan medföra.

Referenser

- Asp, V. (2015). *Norbergs kommun – Utvärdering av krishantering under skogsbranden i Västmanland 2014*. Crismart.
- Asp, V., Bynander, F., Daléus, P., Deschamps-Berger, J., Sandberg, D., Schyberg, E. (2015). *Bara skog som brinner? – Utvärdering av krishantering under skogsbranden i Västmanland 2014*. Crismart – Nationellt Centrum för Krishanteringsstudier. ISBN 978-91-86137-49-6.
- Beredskapsstyrelsen (2016). *Etablering af nye beredskabsenheder inden for det kommunale redningsberedskab*. Publicerad 2016-03-01, åtkomst 2016-03-29.
- Bergling, P., Engberg, J., Naarttijärvi, M., Wennerström, E. och Wimelius, M.E. (2016). *Krisen, myndigheterna och lagen – Krishantering I rättens gränsland*. Gleerups, Malmö.
- Blixt, M. (2015). *The economy and digitalization – opportunities and challenges*. December 2015. Studie gjord på uppdrag av Svenska Näringsliv.
- Brandkåren Attunda, Norrtälje räddningstjänst, Storstockholms brandförvar, Södertörns brandförvarsförbund och Uppsala brandförvar (2012). *Svar på remiss: förslag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps allmänna råd om ledning av kommunala räddningsinsatser*. Dnr MSB 2009-12722-11, datum 2012-08-31.
- Brandskyddsföreningen, Lantbrukets Brandskyddskommitté (2016a). *Skog, Förebyggande av skogsbrand, LBKs rekommendation 9:4 – Remiss 2016-01-22*. PDF-dokument tillgänglig via:
<http://www.lantbruketsbrandskydd.nu/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive_FileID=65452480-2d6a-4dfc-8649-5e281c2537d7&FileName=Flik+9-4+Skog+-+Remiss+ver+160122.pdf>.
Åtkomst 2016-03-29.
- Brandskyddsföreningen, Lantbrukets Brandskyddskommitté (2016b). *9.4 Skog - Förebygga skogsbrand, Remiss - Förslag till ny flik 9.4 Skog - Förebyggande av skogsbrand*. Webbsida tillgänglig via:
<<http://www.lantbruketsbrandskydd.nu/lbk-parmen/9-4-skog>>.
Publicerad u.å., uppdaterad 2016-01-22, åtkomst 2016-03-29.
- Brehmer, B. (2013). *Insatsledning: Ledningsvetenskap hjälper dig att peka åt rätt håll*. 1:a upplagan. Försvarshögskolan.
- Cedergårdh, E och Wennström, O. (1998). *Grunder för ledning – Generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser*. Räddningsverket, Karlstad. U14-569/98, ISBN 91-88891-30-5

- Civilförsvarsförbundet (2014). *Sammanställning av de erfarenheter som framkom vid erfarenhetsutbytet i Västerås den 18 oktober med olika FRG som varit verksamma under skogsbranden i Västmanland.*
- Combitech (2015). PM: Arbetspaket utrymning. Utfärdare Bergman, S. Dnr MSB 2015-954, datum 2015-10-07.
- de Vries, M., (2012). *Re-use of Public Sector Information – Catalogue and highlights of studies, cases and key figures on economic effects of changing policies*, Ministeriet for by, bolig og landdistrikter, Köpenhamn.
- Dekkers, M., Polman, F., te Velde, R. och de Vries (2006). *MEPSIR – Measuring European Public Sector Information Resources - Final Report of Study on Exploitation of public sector information – benchmarking of EU framework conditions*. June 2006.
- Deloitte (2013). *Market Assessment of Public Sector Information*. May 2013. Written for Department for Business Innovation and Skills, UK Government.
- Deloitte (2014). *The Impact of the open geographical data – English summary of Danish Report to the Danish Geodata Agency*. Deloitte Statsautoriseret Revisionspartnerselskab. Datum 2014-02-26.
- Ds 2009:47. *Reformen skydd mot olyckor – en uppföljning med förslag till utveckling*.
- DSB (2015). *Beslutningsgrundlag for ny organisering av brann- og redningsvesenet*. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Tønsberg, datum 2015-12-01.
- FOI (2015a). FOI MEMO – *Projekt Nationellt ledningssystem?*. Totalförsvarets forskningsinstitut. Projektnummer E32475, kund MSB, FOI Memonummer 5418, dnr MSB 2015-954, datum 2015-09-30.
- FOI (2015b). FOI MEMO – *Värderingen av tillämpligheten i 'Gemensamma grunder' vid skogsbranden i Västmanland*. Totalförsvarets forskningsinstitut. Projektnummer E32476, kund MSB, FOI Memonummer 5401, dnr MSB 2015-954, datum 2015-09-23.
- FRG (2015). *Utvärdering - Skogsbranden i Västmanland 2014*. Västerås stads Frivilliga resursgrupp, dnr: 2015/309-KS-169.
- Försvarsmakten (2006). *Nomenklatur för Försvarsmakten inom Ledningssystemområdet – Nomen FM LED (HKV 09 911: 78928, bilaga 1)*. Stockholm: Högkvarteret, Försvarsmakten.
- Försvarsmakten (2015a). *Brandbekämpning med helikopter i sommar*.
Webbsida tillgänglig via:
<<http://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2015/07/brandbekampning-med-helikopter/>>. Publicerad 2015-07-02, åtkomst 2016-03-29.
- Försvarsmakten (2015b). *Erfarenheter från Försvarsmaktens stöd till insatsen i Västmanland – En erfarenhetsanalys från INS ERF ANA*.

Försvarsmakten Högkvarteret. Beteckning FM 2014–7180:1,
datum 2015-02-18.

Försvarsmakten (2016). *Materielavveckling*. Webbsida tillgänglig via:
<<http://www.forsvarsmakten.se/sv/om-myndigheten/vart-arbetsatt/materielforsorjning/materielavveckling/>>. Publicerad u.å.,
åtkomst 2016-03-10.

Geodata (2015). *Inspire*. Webbsida tillgänglig via:
<<https://www.geodata.se/sv/Vad/Inspire/>>, senast uppdaterad 2015-03-
19, åtkomst 2015-11-30.

Helsingborgs stad, Brandförsvaret (2005). *Undersökning av
räddningsinsatsen vid olyckan på Kemira Kemi AB, Helsingborg 4-7
februari 2005. Slutrapport*. Författad av Danielsson, S. och Winnberg, T.,
Södertörns brandförsvarsförbund. Datum 2005-12-20.

Henningson, A. och Jacobsen, U. (2014). *Olycksutredning – Skogsbrand
Västmanland, dnr 2014/336 – MBR – 196*.

Henningson, A., Jacobsen, U., Björkman, C. och Thelberg, M. (2015).
*Olycksutredning – Skogsbrand i Västmanland efter länsstyrelsens
övertagande av räddningstjänsten*.

Hjert, C. (2011). Juridikens betydelse för samverkan. I *Samverkan – för
säkerhets skull!* Sid. 31-46. Myndigheten för samhällsskydd och
beredskap. Publ. nr: MSB276 - december 2011. ISBN 978-91-7383-144-4.

Högsta förvaltningsdomstolen (2013) Dom 2013-12-12 i mål 3835-12, HFD
2013 ref. 80.

Indelningskommittén (2015). *Delredovisning från Indelningskommittén, FI
2015:09*. Promemoria, datum 2016-02-29. Komm2016/00342.

Inrikesministeriet (2016). *Reformen av räddningsväsendet*. Webbsida
tillgänglig via: <<http://www.intermin.fi/reformen-av-raddningsvasendet>>. Publicerad u.å., åtkomst 2016-03-29.

Johansson, A. (2013). *Societal risk and safety management. Policy diffusion,
management structures and perspectives at the municipal level in
Sweden*. Karlstad Universitet 2013:23.

Jordbruksverket (2014). *Skogsbrand Västmanland 2014 - En utvärdering av
arbetet i Jordbruksverkets krisorganisation*. Beredskapsenheten.
Författad av Ahlström, M.

Karlsson, L. och Ivarsson, A. (2008). *Kunskapsöversikt över teorier och
metoder för hantering av olyckor ur ett kommunalt perspektiv*.
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. December 2008.

Koelega, S. och Cedergårdh, E. (2015). Utformning av organisation,
övergripande ledning av kommunal räddningstjänst och utövande av
geografiskt områdesansvar. I *Att åstadkomma inriktning och samordning
- 7 analyser utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014*.

Red. Uhr, C. Avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet, Lunds universitet, Lund.

- Koski, H. (2011). Does marginal cost pricing of public sector information spur firm growth?, ETLA Discussion Papers, *The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA)*, No. 1260.
- Kustbevakningen (2015). *Kustbevakningsflyget medverkan i räddningstjänst "Skogsbrand Västmanland"*. Kustbevakningen. Författad av Humla, P-O. och Willman, R. Arbetshandling: 140812.
- Lantmäteriet (2012). *Nationell geodatastrategi – Sverige bygger en infrastruktur för geodata.* LM-rapport 2012/7, ISSN 0280-5731, datum 2012-09-13.
- Lantmäteriet (2015a). *Geodatasamverkan*. Webbsida tillgänglig via: <<http://www.lantmateriet.se/sv/Om-Lantmateriet/Samverkan-med-andra/Geodatasamverkan/>>, publicerad u.å., åtkomst 2015-12-10.
- Lantmäteriet (2015b). *Lantmäteriets inläga till Skogsbrandsutredningen*, Lantmäteriets dnr 606-2014/4862, datum 2015-02-16.
- Lantmäteriet (2016a). *Remissyttrande. Remiss av rapport "Stärkt krisberedskap efter skogsbranden i Västmanland"*. Lantmäteriets dnr 606-2015/3053. MSB:s referensnummer JU2015/1400/SSK, dnr MSB 2015-954, datum 2016-03-17.
- Lantmäteriet (2016b). *Mötesanteckningar Startmöte 2:4 Krisberedskap*. Dnr MSB 2015-954, datum 2016-02-24.
- Livsmedelsverket (2014). *Utvärdering av Livsmedelsverkets arbete i samband med branden i Västmanlands län - Hanteringen av dricksvattenfrågorna och lärdomar för framtiden*. Livsmedelsverket. Författad av Sörensen, S.
- Länsstyrelsen i Kronobergs län (2005). *Utvärdering av krishanteringsarbetet efter orkanen GUDRUN i Kronobergs län vintern 2005*. Datum 2005-05-30.
- Länsstyrelsen i Västmanlands län (2014). *Skogsbranden i Västmanland 2014 - En dokumentation utgiven av Länsstyrelsen i Västmanlands län*.
- Länsstyrelsen i Stockholms län (2012). *Förslag till; Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps allmänna råd om ledning av kommunala räddningsinsatser*. Dnr 100-21007-2012/MSB 2009-12722-23, datum 2012-09-15.
- LRF (2015). *Slutrapport skogsbrand - Lokala och regionala erfarenheter från skogsbranden i Västmanland 2014*. Lantbrukarnas Riksförbund. Dnr 2015/7068.
- MSB (2009). *Hur styrs skyddet? - Underlag för dialog kring kommuners styrning av skyddet mot oönskade händelser*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Författad av: Hermelin, J. Publikationsnr: MSB 0133-09, ISBN 978-91-7383-060-7.

- MSB (2012). *Frågor om formella krav på ledning av räddningsinsatser*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Dnr 2012-120-2, datum 2012-07-06.
- MSB (2014a). *Att planera och förbereda en storskalig utrymning*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Publ.nr: MSB783 - december 2014, ISBN 978-91-7383-512-1.
- MSB (2014b). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Publikationsnr: MSB777, ISBN 978-91-7383-507-7.
- MSB (2014c). *Kommuners arbete med handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor - Redovisning av åtgärder som vidtagits och hur dessa kan utvecklas*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Dnr 2013-5436, datum 2014-04-22.
- MSB (2014d). *Rapportering av uppdrag avseende planering inför höjd beredskap (civilt försvar)*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Fö2013/918/SSK. Dnr 2013-2330, datum 2014-05-27.
- MSB (2014e). *Så kan det civila försvaret utvecklas och stärkas - Redovisning av regeringsuppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om det civila försvaret inför den planerade försvarspolitiska inriktningspropositionen 2015*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Dnr 2014-3277.
- MSB (2015a). *Arbete med skogsmaskiner som orsak till skogsbränder*. Dnr 2015-5384, datum 2015-10-12.
- MSB (2015b). *Att stödja förmågan att samverka och leda – Ett initialt förslag kring hur MSB kan utveckla resurser för att stödja ansvariga aktörer inom samverkan och ledning*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Dnr. 2015-3234.
- MSB (2015c). *Kan avgifter påverka förmågan att hantera olyckor och kriser?* Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Dnr 2015-1466, datum 2015-03-24.
- MSB (2015d). *LSO under 10 år – En utvärdering av hur intentionerna med LSO infriats*. Publikationsnr: MSB837, ISBN 978-91-7383-560-2.
- MSB (2015e). *Länsstyrelsernas årsredovisningar 2014 – Sammanfattning och analys för UB*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. UB analysfunktion. Dnr 2015-5987, datum 2015-09-20.
- MSB (2015f). *MSB kommunikation under skogsbranden i Västmanland 2014 och bilden i media Delrapport 2*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Publikationsnr: MSB Maj 2015.
- MSB (2015g). *MSB:s Räddningstjänstråd möte nr 3*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Dnr 2013-4816, datum 2015-04-15.

- MSB (2015h). *MSB:s stöd vid skogsbranden i Västmanland 2014 – Utvärdering*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Publikationsnr: MSB585 – Maj 2015. ISBN-978-91-7383-573-2. Författad av Tengberg, I., Alentun, M., Gert, J., Gustavsson, F., Hildingsdotter, K., Holmgren, A., Norman, J., Svensson, Å. och Wilhelmsson, B.
- MSB (2015i). *Observatörsrapport – Skogsbranden i Västmanland 2014*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Publ.nr: MSB 798 - februari 2015, ISBN 978-91-7383-527-5.
- MSB (2015j). *PM Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Dnr 2015-6128, datum 2015-11-03.
- MSB (2015k). *Sammanställning av diskussionsmaterial från hearing om MSB:s regeringsuppdrag kring erfarenhetsåterföring för stärkt krisberedskap*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Dnr 2015-954-13.
- MSB (2015l). *Statlig ersättning till drabbade kommuner vid skogsbranden i Västmanland 2014*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Publikationsnr: MSB892.
- MSB (2015m). *Vägledning att ta emot internationellt stöd*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Publikationsnr: MSB927 – oktober 2015. ISBN 978-91-7383-608-1.
- MSB (2016a). *Den framtida utbildningsverksamheten – Redovisning av uppdrag den 17 februari 2016*. Dnr 2014-5263.
- MSB (2016b). *Nationell risk- och förmågebedömning 2016*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Dnr 2015-1464, datum 2016-03-11.
- MSB (2016c). *Olycksutredning Brand i Gamla stan, Eksjö 2015-08-16*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Författad av Henningsson, A. och Samuelsson, E. Publikationsnr: MSB959 – februari 2016. ISBN 978-91-7383-634-0.
- MSB (2016d). *Två workshops om kommunal räddningstjänst*. PM, dnr 2015-954, datum 2016-03-17. Författad av Fridborg, A.
- MSB och SKL (2013). *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap – Precisering av mål och ersättning för uppgifter i LEH*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting. Dnr MSB 2012-5541, dnr SKL 12/61159, datum 2013-05-17.
- MSB och SKL (2015). *Trygghet och säkerhet 2015 – Tema kommunal räddningstjänst, Öppna jämförelser*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting. ISBN 978-91-7585-370-3.

- Open Data White Paper (2012). *Open Data White Paper – Unleashing the Potential*. HM Government Presented to Parliament by the Minister of State for the Cabinet Office and Paymaster General by Command by Her Majesty. June 2012. Cm 8353. ISBN 9780101835329. Publicerad juni 2012, åtkomst 2016-01-01.
- Prop. 2002/03:119. *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*.
- Prop. 2007/08:92. *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*.
- Prop. 2013/14:144. *Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling*.
- Prop. 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning - Sveriges försvar 2016-2020*.
- Prop. 2015/16:1. *Budgetpropositionen för 2016. Förslag till statens budget för 2016, finansplan och skattefrågor*. Utgiftsområde 6.
- Regeringen (2013). *Uppdrag att utarbeta nationella specifikationer för offentlig användning av geodata samt påskynda övergången till enhetligt referenssystem*. S2013/6823/PBB (delvis). Datum 2013-10-03.
- Regeringen (2014). *Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*. Regeringsbeslut 3. Försvarsdepartementet. Fö2014/1394/SSK. Datum 2014-08-14.
- Regeringen (2015a). *Förlängning av uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*. Regeringsbeslut 11:2. Justitiedepartementet. JU2015/09462/SSK, dnr MSB 2015-954, datum 2015-12-03.
- Regeringen (2015b). *Psi-direktivet*. Regeringskansliet. Tillgänglig via: <http://www.regeringen.se/om-webbplatsen/psi-direktivet/>. Publicerad 2015-01-14, åtkomst 2015-12-08.
- Regeringen (2015c). *Regeringens skrivelse 2015/16:50. Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av SOS Alarm*. Datum 2015-11-19, Stockholm.
- Regeringen (2015d). *Ny indelning av län och landsting*. Direktiv 2015:77. Datum 2015-07-02, Stockholm.
- Regeringen (2015e). *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att genom erfarenhetsåterföring stärka samhällets krisberedskap*. Ju2015/1400/SSK, dnr MSB 2015-954, datum 2015-02-05.
- Regeringen (2015f). *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att på nationell nivå samordna ansvariga aktörers hantering av flyktingsituationen m.m.* JU2015/07321/SSK, dnr MSB 2015-5343, datum 2015-10-01.
- Regeringen (2015g). *Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*. Regeringsbeslut 11:12. Justitiedepartementet. Ju2015/09254/SSK. Datum 2015-11-26.

- Rikspolisstyrelsen (2014). *Granskning av Polismyndigheten i Västmanlands län med anledning av Polisens åtgärder i samband med räddningstjänst*. Dnr VLK 128.
- Riksrevisionen (2011). *Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser*. RiR 2011:15. ISBN 978 91 7086 253 3. Dnr 31-2010-0066, datum 2011-03-31.
- Riksrevisionen (2015a). *Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete - Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar*. Dnr: 31-2014-0908.
- Riksrevisionen (2015b). *Regeringens styrning av SOS Alarm – viktigt för människors trygghet*. RiR 2015:11. Dnr: 33-2014-1325, datum 2015-05-18.
- Räddningstjänsten Syd (2011). *Fråga gällande tolkning av lag om skydd mot olyckor*. Dnr Rsyd 2699.2011.05626.105414/MSB 2012-120-1, datum 2012-12-20¹⁸.
- Räddningstjänsten Syd (2012). *Angående förslag till MSBs allmänna råd om ledning av kommunala räddningsinsatser*. Dnr Rsyd 1502.2012.02932.118121/MSB 2009-12822-19, datum 2012-09-14.
- Räddsam F (2016). *Räddsam F*. Webbplats tillgänglig via: <<http://raddsamF.se>>. Åtkomst 2016 03-05.
- Sandberg, D. (2015a). *Fagersta kommun – Utvärdering av krishantering under skogsbranden in Västmanland 2014*. Crismart.
- Sandberg, D. (2015b). *Sala kommun - Utvärdering av krishantering under skogsbranden in Västmanland 2014*. Crismart.
- Schyberg, E. (2015). *Surahammars kommun – Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014*. Crismart.
- Shakespeare Review (2013). *An Independent Review of Public Sector Information*. May 2013. Publicerad u.å., åtkomst 2015-12-01.
- SKL (2012). *Synpunkter på förslag till MSB:s allmänna råd om ledning av kommunala räddningsinsatser*. Sveriges kommuner och landsting. Dnr SKL 12/3987, dnr MSB 2012 12722-21, datum 2012-09-07.
- Skogsbrandutredningen (2015). *Rapport från Skogsbrandsutredningen*. Sjökvist, A.
- Skogsstyrelsen (2015). *Utvärdering av Skogsstyrelsens arbete med skogsbranden i Västmanland*. Skogsstyrelsen. Författad av Rydberg, D. Dnr 2015/407.

¹⁸ Notera att svaret är feldaterat av Räddningstjänsten Syd då det ankom till MSB 2011-12-21 och inte såsom anges 2012-12-20.

- SMHI (2015). *Underlag till kontrollstation 2015 för anpassning till ett förändrat klimat*. Klimatologi, nr. 12, 2015. Statens meteorologiska och hydrologiska institut. Författad av Andersson, L., Bohman, A., van Well, L., Jonsson, A., Persson, G. och Farelus, J.
- SOS Alarm (2014). *Händelserapport Skogsbranden i Västmanland juli -augusti 2014*.
- SOS Alarm (2015). Epostkonversation med Björn Skoglund och Göran Bertilsson 2015-12-11, 2015-12-14, 2015-12-15. Dnr MSB 2015-954.
- SOU 1981:82. *Samhällets räddningstjänst*. Statens offentliga utredningar.
- SOU 1983:77. *Effektiv räddningstjänst*. Statens offentliga utredningar.
- SOU 1994:67. *Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad*. Statens offentliga utredningar.
- SOU 1996:169. *Förnyelse av kommuner och landsting – Slutbetänkande av Kommunala förnyelsekommittén*. Statens offentliga utredningar. Stockholm 1996.
- SOU 1997:57. *I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten*. Statens offentliga utredningar. Stockholm 1997.
- SOU 1998:59. *Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda*. Statens offentliga utredningar.
- SOU 1998:166. *Regional frihet och statligt ansvar – en principiell diskussion. Statens offentliga utredningar*. Stockholm 1998.
- SOU 2002:10. *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*. Statens offentliga utredningar.
- SOU 2007:31. *Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. Betänkande av Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap*. Statens offentliga utredningar. Stockholm 2007.
- SOU 2012:48. *Maritim samverkan. Betänkande av Maritimutredningen*. Statens offentliga utredningar. Stockholm 2012.
- SOU 2014:10. *Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar. Betänkande av PSI-utredningen*. Statens offentliga utredningar. Stockholm 2014.
- SOU 2015:24. *En kommunallag för framtiden – Slutbetänkande av Utredningen om en kommunallag för framtiden*. Statens offentliga utredningar. Stockholm 2015.
- SOU 2015:65. *Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. Delbetänkande av Digitaliseringskommissionen*. Statens offentliga utredningar. Stockholm 2015.
- Statens haverikommission (2015). *Slutrapport RM 2015:02 – Allvarligt tillbud Allvarligt tillbud till kollision med en mast i Sänna den 11 oktober 2013*

*med en JAS 39 Gripen, opererad av Försvarets Materielverk T&E.
Dnr M-15/13, datum 2015-09-28.*

- Statskontoret (2005). *Asymmetrisk uppgiftsfördelning - En principiell studie av möjligheter och hinder att fördela uppgifter till kommuner och landsting med hänsyn till lokala förhållanden. 2005:24*
- Structor (2015). *Samhällsplanering - en del i svensk krisberedskap*, Syntes-PM till regeringsuppdrag JU2015/1400/SSK, Uppdragsnr 1030105.
Dnr MSB 2015-954.
- Svenska Kraftnät (2014). *Hanteringen av skogsbranden i Sala – Svenska kraftnäts erfarenheter*. Svenska Kraftnät. Författad av Asp, C.
- Svenska Röda Korset (2014). *Skogen Brinner!!! Branden i Västmanland Sommaren 2014 – Vad har vi lärt oss?* Svenska Röda Korset.
- Sveriges Radio (2014). *Utvärdering av P4 Västmanlands arbete under den stora skogsbranden*. Inlaga till Skogsbrandsutredningen.
- Sveriges Television (2014). *Storbranden kostade en miljard*. Tillgänglig via: <http://www.svt.se/nyheter/inrikes/storbranden-kostade-en-miljard>.
Publicerad 2014-08-29, åtkomst 2016-03-17.
- Sweco (2014). *En kartläggning av användningen av geodata inom Sveriges räddningstjänster*. Rapport beställd av MSB. Författad av Nathalie Jonsson och Bengt Djuvfeldt.
- Trafikverket (2014). *Rapport från Trafikverket avseende skogsbranden i Västmanland augusti 2014*. Trafikverket. Författad av Westman, P-E.
Ärendenummer: TRV 2014/80070.
- Uhr, C. och Frykmer, T. (2015). *Vad är problemet? – Problemförståelse som en del i beslutsfattandet på olika ledningsnivåer. I Att åstadkomma inriktning och samordning – 7 analyser utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014*. Red. Uhr, C. Avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet, Lunds universitet, Lund.
- Vennemo, H., Ibenholt, K., Magnusson, K., Moen, E. och Riis, C. (2014). *Verdien av gratis kart- og eiendomsdata. Rapport 2014/14*. Vista Analyse. ISBN 978-82-8126-155-6. Uppdragsgivare Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Norges regering.
- Vickery, G. (2011). *Review of recent studies on PSI reuse and related market developments*.

Författningar

Arbetsmiljölagen (1977:1160)

Arbetstidslagen (1982:673)

Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire)

Förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet

Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten

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

Förordning (2011:388) om ändring i plan- och byggförordningen

Förvaltningslagen (1986:223)

Kommunallagen (1991:900)

Lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling

Lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps allmänna råd (MSBFS 2012:5) om ledning av insatser i kommunal räddningstjänst

Myndighetsförordning (2007:515)

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Plan- och byggförordning (2011:338)

Regeringsformen (1974:152)

Smittskyddslagen (2004:168)

Socialtjänstlagen (2001:453)

Utöver författningarna ovan innehåller rapporten även referenser till:

- Norska Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps forskrift om brannforebygging (FOR-2015-12-17-1710)
- Den sedan den 1 januari 2014 upphävda räddningstjänstlagen (1986:1102).

MSB har i denna rapport utgått från gällande lagstiftning och refererar därför till den nu gällande krisberedskapsförordningen som dock kommer upphöra att gälla den 1 april 2016. Krisberedskapsförordningen kommer ersättas av två nya förordningar, förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap respektive förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap. Bestämmelserna i krisberedskapsförordningen som denna rapport hänvisar till kommer materiellt föras över till de nya förordningarna och hänvisningarna är därför även fortsatt relevanta i sak.