

Skogsbrandshantering i Sverige ur riskstyrningsperspektiv

Tre förslag för praktiken

Helena Zhemchugova
Paul Johannesson



Översikt

Bakgrund

I det här projektet har vi på ett systematiskt sätt undersökt hur Sverige hanterar risk för stora skogsbränder. Vi tog ett styrnings- och ledningsperspektiv. Vår ambition var att identifiera vilka styrmekanismer som används i denna praktik och huruvida de stämmer överens med den globala vägledningen om riskstyrning i Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030¹. Vi fokuserade på Sendai Priority 2, det kapitel i ramverket som handlar om riskstyrning. Exempel på styrmekanismer som avser riskstyrning är roller, processer, aktiviteter och resurser som finns i det nationella styrningssystemet. Dessa speglar det nationella sammanhanget och kan användas för att minska olika risker systemmässigt. Ett exempel på *en roll* är funktionen Tjänsteman i beredskap (TiB) som skapas i syfte att genomföra situationsövervakning och beslutsfattande i nödsituationer dygnet runt; ett exempel på *en process* är instruktioner om hur man går in i stabsläge som organisation; ett exempel på *en aktivitet* är att genomföra After Action Review för att få fram ny kunskap om en nyligen inträffad nödsituation; och ett exempel på *en resurs* är Facebookgruppen "Brandportalen" där aktörer i skogsbrandhanteringsnätverket utbyter information och kunskap med varandra.

Bakgrund med särskild relevans för Sverige

Vi använde Sendai Gap Analysis-studien² utförd av Marie Aronsson-Storrier vid University of Reading i Storbritannien som en referenspunkt i vår analys. Enligt MSB:s hemsida³ är resultaten av denna studie tänkta att användas för att utveckla en nationell handlingsplan för katastrofriskreducering. Planen kommer att handla om ett brett spektrum av katastrofer med samhällelig påverkan, inklusive stora skogsbränder. Det gjorde det intressant för oss att undersöka om vi kunde komma fram till liknande slutsatser om denna praktik trots att vi använde andra analysmetoder än Aronsson-Storrier.

Metoder

Vi försökte göra en rigorös studie, även om vi använde kvalitativa analysmetoder, så att vi skulle kunna dra objektiva slutsatser. Vi använde en kombination av empiriska metoder och modellering som beskrivs i detalj i själva rapporten. Vi intervjuade nyckelexperter inom skogsbrandshantering och vi pratade med experter på MSB, flera länsstyrelser, Skogforsk samt med privata entreprenörer som samarbetar med Räddningstjänster. Dessa samtal resulterade i en omfattande information om den nuvarande praktiken och hur den har förändrats över tid gällande riskstyrning och riskmedvetenhet.

Resultat

Vår studie visar att Sverige har uppfyllt många krav på att förverkliga mekanismer för riskstyrning inom skogsbrandshanteringssektorn relaterat till Sendai Priority 2. I själva rapporten presenterar vi de konkreta mekanismer som vi identifierade. Sveriges praktik verkar bli ett bra exempel för det globala samhället om hur man kan gå tillväga med en så stor förändring på så kort tid. En av de främsta styrkorna är en rik samling av icke-monetära resurser som kan användas för arbete med förebyggande och beredskap i skogsbrandshanteringssektorn. Ett exempel på sådana resurser är forum och nätverk av aktörer som samarbetar och utbyter sakkunskap och kompetens. Vi syftade inte till att skapa rekommendationer för att förbättra den svenska praktiken utan istället tog vi fram ett antal förslag som bygger på de tankar och reflektioner som kom fram under intervjuerna och i vår analys.

¹ United Nations, 2015. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. The United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR). Pp.17-18. https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf

² Aronsson-Storrier, M., 2021. Sweden and the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030: A Gap Analysis (No. MSB1764 May 2021). University of Reading, School of Law, United Kingdom. Pp.19-23. <https://rib.msb.se/filer/pdf/29621.pdf>

³ MSB, 2021. Sweden and the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015—2030: A Gap Analysis [WWW Document]. Publikationer. URL <https://tinyurl.com/3bcvht6r> (accessed 12.18.21).

Förslag

1 Förslag för att fortsätta främja arbete med förebyggande och beredskap

Sammanhang. Vildbränder (inklusive skogsbränder och vegetationsbränder) skiljer sig från andra naturliga risker för att de kan elimineras helt genom brandbekämpning efter starten. Därför brukade fokus ligga på just insats- och eftersläckningsarbete inom skogsbrandshanteringen, och det var Räddningstjänsten som främst hade ansvar att hantera det. Nu för tiden i Sverige, samt globalt, blir skogsbränderna allt allvarligare och därför svårare och farligare att hantera. Denna tendens gäller även andra naturliga risker som torka och översvämningar. Det blir tydligt att det inte längre räcker med att fokusera på just respons- och återhämtningsåtgärder. Det nya målet globalt som lades fram av Sendai ramverket är därför att förstärka stöd till förebyggande arbete och beredskap—för att kunna minska befintliga risker och undvika att skapa nya. Detta betyder inte att respons- och återhämtningsåtgärder inte längre behövs. Däremot behöver dessa åtgärder kompletteras med förebyggande arbete och beredskapsåtgärder.

Aktuella utmaningar. Sverige har förändrat sitt sätt att hantera skogsbränder på drygt ett par år efter de stora bränderna som bröt ut år 2018. Just då var praktiken inte särskilt sårbar för brandrisk därför att den var vanlig i landet, men den var sårbar för en ny typ av brandrisk—allvarliga skogsbränder som går över territoriella och administrativa gränser. Efter upplevelsen av en systemchock gick praktiken in i en fas av snabb förändring. Idag finns det mer sakkunskap och nya kompetenser med relevans för skogsbrandshandling. Dessutom finns det nu flera olika kanaler som har kapacitet att tillföra mer sakkunskap om den behövs. Förändringar omfattar också införande av samordningsstrukturer som kan stödja insatser på ett förbättrat sätt. Detta indikerar att praktik nu systematiskt arbetar för förebyggande och beredskap. Emellertid är det troligt att denna process går olika snabbt i olika delar av landet. Vissa län prövar sig fram och inför nya rutiner för att vara förberedda på ett bättre sätt medan andra ännu inte har kommit ikapp. Vissa rutiner som vi identifierade handlar inte specifikt om skogsbränder, t.ex., utseendet av den tjänst som kallas för Tjänsteman i beredskap (TiB) som är avsedd för att genomföra situationsövervakning och beslutsfattande i nödsituationer dygnet runt. Andra rutiner är direkt relevanta för skogsbrandshandling, t.ex., när vissa handläggare genomgår specialiserad utbildning i skogsbrandsbeteende. Att vara strukturellt förberedd för att agera ifall någonting händer utöver det vanliga (TiB) kan reducera risken för att händelsen går över styr, vad det än må vara. För att hantera skogsbränder på ett effektivt sätt krävs dessutom sakkunskap (specialiserad utbildning) och det kan bidra till att minska risken för att skogsbränder blir allvarliga och orsakar omfattande skada.

För att främja förebyggande arbete och beredskapsåtgärder kan det vara lämpligt att ta fram planer och rutiner för hur skogsbrandsrelaterad sakkunskap och kompetens kan inhämtas vid behov inom både län och kommuner. Det kan handla om att lista kontakter som kan rådfrågas vid en oförutsedd händelse, skriva instruktioner för hur man kan be andra aktörer om hjälp, och utforma rutiner för grundläggande beslutsstöd. Det kom fram under intervjuerna att vissa län redan har implementerat sådana lösningar i någon form. Det kan därför vara lämpligt att undersöka närmare vilka kunskap- och kompetensbehov som finns i de olika länen och kommunerna. Om dessa behov är viktiga för riskreducering men inte är tillräckligt väl uppfyllda så kan det vara lämpligt att ta itu med dem då det är möjligt.

2 Förslag om att försöka utnyttja icke-monetära resurser såsom sakkunskap fullt ut

Sammanhang. Historiskt sett var det Räddningstjänster som har utfört insats- och eftersläckningsaktiviteter vid skogsbränder. För att flytta fokus från respons och återhämtning till förebyggande och beredskap behöver en mängd kunskap och kompetens lyftas fram och utnyttjas i praktiken, till exempel vid brandbekämpning i skogar med torvmark där det behövs sakkunskap om brandbeteende i just den miljön. Bränder i sådana miljöer är benägna att återtända och kräver därför andra eftersläckningsstrategier och eventuellt noggrannare eftersläckningsprocedurer än skogsbränder i andra miljöer. Dessutom producerar de mycket rök och smog som är farligt att andas in, och därför blir det viktigt att reducera risk för återtändning. Sådan sakkunskap kanske inte ingår i de vanliga rutinerna för brandbekämpning och den vanliga utbildningen som omfattas av Räddningstjänster på kommunal nivå. Dessutom kan brandmän bli begränsade i vad de får göra på plats på grund av de formella instruktioner som de fått från befäl som inte finns på plats. Och detta kan ytterligare försvåra situationsanpassat beslutsfattande.

Aktuella utmaningar. Vi fick veta att det kan förekomma att brandbeteendeeexperter deltar i brandsläckningsarbete på plats och ger råd till brandmän om bästa sätt att hantera brandsläckningsarbetet. Antalet experter på just skogsbrandsbeteende är dock begränsat i landet och problematiska situationer kan uppstå i fall då omedelbart stöd behövs men de få experterna inte är tillgängliga av något skäl. Dessutom fick vi veta att idag finns det informella och formella men frivilliga professionella nätverk och samordningsstrukturer. Dessa är en värdefull icke-monetär systemresurs och det kan vara lämpligt att fortsätta utveckla den ytterligare. En fördel med dessa nätverk är att de innehåller sakkunskap och olika specialiserade kompetenser inom skogsbrandshanteringssektorn och i dess periferi i koncentrerad form. All kunskap som cirkulerar genom dessa nätverk kan överbrygga både territoriella och administrativa gränser och på så sätt minska risken för att det fattas beslut på bristfällig information. Det kan dock fortfarande finnas flaskhalseffekter såsom otydlighet kring ansvar när aktörer från andra län och kommuner ger råd i brandsläckningsarbete eller blir engagerade på ett annat sätt.

Det kan vara lämpligt att ta fram mekanismer som gör det lättare att koppla ihop efterfrågan på kunskap och kompetens inom den operativa delen av skogsbrandshanteringen med det utbud som finns tillgängligt nationellt. Det kan också vara lämpligt att utveckla planer och instruktioner för hur aktörer kan samverka över territoriella och administrativa gränser för att göra det lättare att engagera sakkunskap och specialiserade kompetenser från hela landet.

3 Förslag för att stödja kunskapsflöden med riktade finansiella incitament

Sammanhang. Under årets konferens om vetenskaplig modellering för att stödja beslutsfattande⁴ som anordnades av Europeiska kommissionen framkom det att det finns ett tydligt problem som uppstår på gränsen mellan praktik-världar. Kommunikationskanalen mellan forskare och beslutsfattare fungerar inte så smidigt som man skulle önska. En möjlig anledning till det framkom också under konferensen: formaten på forskningsresultaten (t.ex., komplexa abstrakta modeller, kanske för mycket subjektiva tolkningar och specialiserad forskningsterminologi) är inte alltid anpassade för de konkreta kunskapsbehov som finns i praktiken (t.ex., objektiva slutsatser, transparenta metoder och tydligt språk som är lätt att förstå). En annan möjlig anledning till att det kan vara problematiskt att utnyttja forskningsresultat i praktiken kan även vara otydliga kravformuleringar i utlysningar på forskningsförslag som omfattas av finansiering. Det kan leda till att forskningsfinansiering inte baseras på den förväntade nyttan av forskningsresultaten utan istället på abstrakta mål avseende abstrakta problem. Problem kan också bli felaktigt framställda om de baseras på kostnadsnyttoanalyser och andra överväganden som inte är direkt relevanta för praktikens problem.

Aktuella utmaningar. Vi fick veta under intervjuerna att det uppstod liknande utmaningar med att koppla samman forskningsresultat med de behov som finns i skogsbrandshanteringens praktik. Det framkom dessutom att det är ganska vanligt att insatser som handlar om forskning och utveckling samt specialiserad utbildning inte prioriteras och därmed får för lite finansiellt stöd. Det framgår av tillämpad forskning⁵ i katastrofriskreducering att kunskapsflöden kan vara väsentliga för kontinuerlig utveckling av praktiken för förebyggande och beredskap. Det framkom också under intervjuerna att praktiker, tack vare sin expertis, ofta har god kunskap om de kunskapsluckor som både är specifika för deras professionella miljöer och har relevans för den globala agendan för katastrofriskreducering. Otillräckligt finansiellt stöd kan göra det svårt att fylla dessa luckor.

Det kan vara lämpligt att engagera aktörer i nätverket—de med insiderinsikter—för att bidra till att definiera praktikens behov. Dessutom kan de också bidra till att utforma utlysningar av forskningsprojekt och planer för utbildning. På så sätt blir finansiering samt tilldelning av andra medel för finansiellt eller institutionellt stöd mer målinriktat och hållbart. Det kan också vara lämpligt att i förebyggande syfte inkludera i dessa projektutlysningar och utbildningsplaner specifika kriterier och mål som kan göra det lättare att tillämpa resultaten i praktiken.

⁴ <https://knowledge4policy.ec.europa.eu/event/2021-eu-conference-modelling-policy-support-collaborating-across-disciplines-tackle-key-en>

⁵ Hoffmann, R. and Mutarak, R., 2017. Learn from the Past, Prepare for the Future: Impacts of Education and Experience on Disaster Preparedness in the Philippines and Thailand. *World development*, 96, 32–51. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.02.016>

Institutionen för data- och systemvetenskap
Stockholms universitet
Postbox 7003
164 07 Kista
Telefon: 08 – 16 20 00
www.su.se

YSSP Projektet delfinansierades av Formas
Diarienummer: 2021-02163