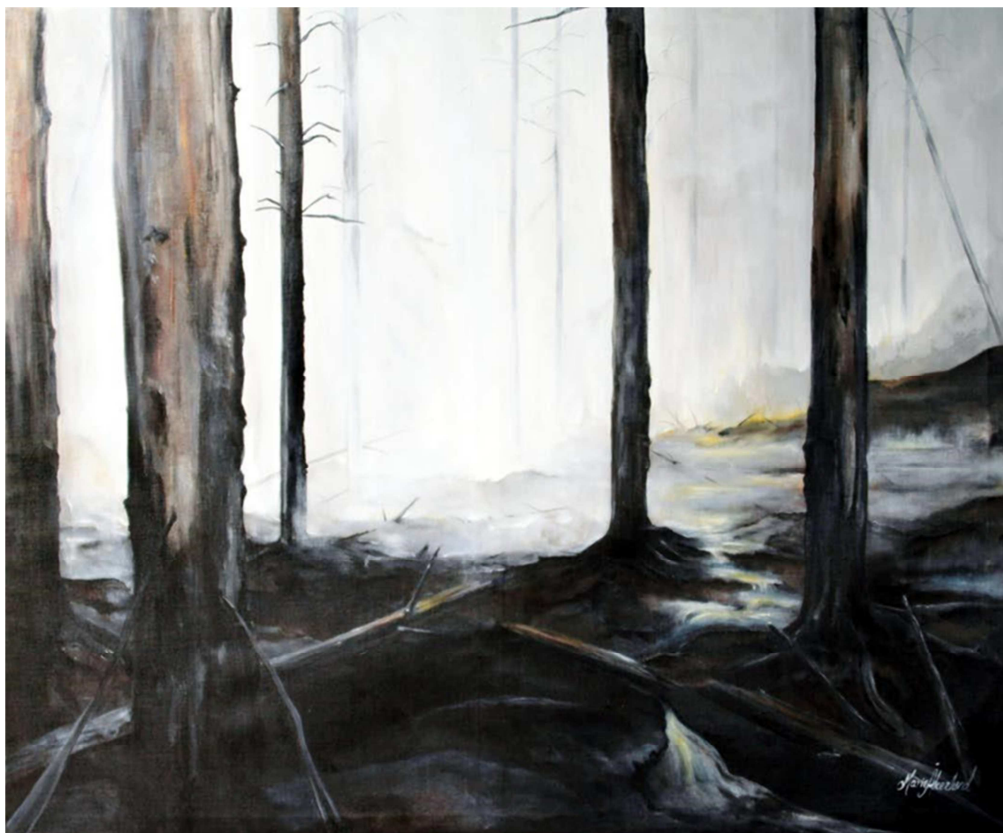


MSB:s stöd vid skogs- branden i Västmanland 2014

Utvärdering



Målning: Marie Åkerlund, 2014

MSB:s kontaktpersoner:
Ingrid Tengberg, 010-240 40 77
Johan Gert, 010-240 53 23

Publikationsnummer: MSB585 – Maj 2015
ISBN 978-91-7383-573-2

Förord

Olika aktörer betraktar samma händelse från olika perspektiv. Det finns många bilder av skogsbranden i Västmanland 2014. Denna rapport redovisar en sådan bild. Den utgör resultatet av en utvärdering som initierades av MSB:s generaldirektör en tid efter händelsen. I fokus står MSB:s verksamhet under det akuta skedet och det stöd som MSB lämnade till olika inblandade aktörer. Syftet med utvärderingen är lärande och förbättring.

Det finns all anledning att vara ödmjuk inför uppdraget att beskriva ett så komplext skede och att värdera vad som gjordes bra eller kunde gjorts bättre. Som vid alla utvärderingar av inträffade händelser gäller det först som sist att komma ihåg att de som agerade gjorde det där och då, i ett kaotiskt skede präglad av bristfällig information och utan lyxen av den klokskap som lätt inträder i efterhand.

Mångas ögon riktas mot MSB i sådana här sammanhang. När utvärderingen planerades fördes inledningsvis en diskussion om det ur trovärdighetssynpunkt skulle vara en fördel att anlita extern utvärderingsexpertis. För att säkerställa lärandet i den egna organisationen och dra nytta av den utvärderingskompetens som finns internt, valde MSB dock att genomföra utvärderingen i egen regi. Som extern kvalitetssäkrare har utvärderingskonsulten Faugert & Co anlåtats.

Utvärderingen har bedrivits i form av ett internt projekt, med representation från MSB:s samtliga avdelningar. Uppgifter om händelsen har hämtats från en rad skriftliga källor, men även genom intervjuer med dryga 50-talet personer, såväl inom MSB:s organisation som hos externa aktörer.

Rapporten innehåller en stor mängd rekommendationer, alla med syftet att stärka MSB:s förmåga att kunna agera i likartade situationer. Rekommendationerna ansluter till de olika avsnitt som bygger på utvärderingens verksamhetslogik. De presenteras i den ordning som logiskt följer av beskrivningar, analys och värdering under varje avsnitt. Utvärderingsgruppen har avstått från att prioritera de rekommenderade åtgärderna, och har heller inte gjort någon bedömning av svårighetsgrad eller resursåtgång för deras genomförande.

De rekommenderade åtgärderna ska därför ses som en bruttolista som utgör ett ingångsvärde för organisationen att ta sig an, värdera, prioritera och i tillämpliga delar genomföra. Vissa av åtgärderna är de facto helt eller delvis redan genomförda. Utvärderingsgruppen har dock valt att avgränsa sin beskrivning och värdering till de förhållanden som rådde under själva händelsen.

Vi som har haft förmånen att följa arbetet på nära håll kan konstatera att valet att göra utvärderingen i egen regi med råge infriat förhoppningarna om mervärde. Arbetsgruppen har gjort ett professionellt och hängivet jobb och viljan att bidra har varit mycket stor hos berörda medarbetare. En djupare

insikt i hur hela MSB:s organisation bättre kan samverka och bidra med stöd vid en ny stor händelse har definitivt etablerats.

Ett stort tack till alla, såväl inom MSB som hos externa aktörer, som i intervjuer bidragit med sina erfarenheter och reflektioner.

Thomas Gell

Chef för enheten för lärande av olyckor och kriser

Innehållsförteckning

Förord	3
Innehållsförteckning	5
Sammanfattning	6
1. Inledning	8
1.1 Bakgrund	8
1.2 Uppdrag	8
2. Metod	12
2.1 Verksamhetslogik	12
2.2 Bedömningsgrund	12
2.3 Datainsamling	13
2.4 Kvalitetssäkring.....	13
3. Händelsen	15
3.1 Brandförloppet	15
3.2 MSB:s arbete	15
4. MSB:s stöd	18
4.1 TiB-funktion och information till regeringen	19
4.2 Stöd med materiel och expertis	22
4.3 Stöd med geografisk information	34
4.4 Internationellt stöd	37
4.5 Rakel, WIS och LUPP.....	45
4.6 Stöd till Länsstyrelsen i Västmanland	53
4.7 Stöd till samordning och MSB:s lägesbild.....	57
4.8 Stöd till informationssamordning	61
4.9 MSB:s organisation och bemanning	66
5. Sammanfattande analys	77
5.1 Kraven på MSB	77
5.2 MSB:s stöd	78
5.3 Förväntningar	79
5.4 MSB:s organisation och bemanning	80
5.5 Rekommendationer.....	81
Bilaga 1. Bedömningsgrund	83
Bilaga 2. Intervjumall	89
Bilaga 3. Intervjupersoner	90
Externa intervjupersoner	90
Interna intervjupersoner.....	91
Källförteckning	93

Sammanfattning

Skogsbranden i Västmanland 2014 berörde fyra kommuner och hanteringen kom att involvera ett stort antal organisationer, myndigheter och personer från stora delar av landet samt internationella resurser. MSB lämnade ett omfattande stöd till hanteringen.

För att ta vara på erfarenheterna och bidra till MSB:s lärande tillsatte myndighetens generaldirektör en utvärdering av MSB:s stöd under skogsbranden i Västmanland. Utvärderingen ska stärka förmågan hos MSB att stödja och samverka vid en omfattande händelse eller kris i framtiden.

Med utgångspunkt i uppdraget formulerades följande utvärderingsfrågor:

1. Har MSB lämnat erforderligt stöd till de ansvariga aktörerna? Vilka styrkor och svagheter i förmåga och förberedelser kan identifieras?
2. Stämmer förväntningarna externt och internt överens med MSB:s uppdrag och leverans?
3. Hur fungerade MSB:s organisation och bemanning under arbetet med skogsbranden?

Då de externa kraven på MSB i stora delar är allmänt hållna är det svårt att avgöra vilket stöd som är erforderligt och vilka förväntningar som är rimliga. I vissa delar hade MSB gjort utfästelser kring vilket stöd myndigheten kan tillhandahålla. I andra delar hade MSB inte fastställt och/eller tillräckligt tydligt kommunicerat vilket stöd aktörerna kunde förvänta sig.

MSB:s stöd

Utvärderingsgruppen bedömer att MSB lämnade stöd i enlighet med de externa krav som har identifierats i bedömningsgrunden. Stödet var i stora delar erforderligt.

MSB förutsåg inte fullt ut vad skogsbranden skulle kunna medföra i form av behov av stöd, då myndigheten inte upplevt något liknande tidigare. Det gjorde att MSB i vissa delar blev reaktiv istället för proaktiv.

Initialt var det svårt för MSB att förstå vad de lokala och regionala aktörerna hade behov av. Det underlättade när MSB fick representanter på plats i Västmanland.

MSB lämnade omfattande stöd till aktörerna, både avseende uttalade och outtalade behov. Myndigheten tog flera egna initiativ, varav vissa framgångsrika och andra mindre framgångsrika. Utfallet berodde ibland på mottagarens förväntningar och behov. I andra delar hade MSB en mer avvaktande hållning. Detta medförde att delar av MSB:s stöd kom sent.

Förväntningar

Förväntningarna på MSB varierade både externt och internt. Utvärderingsgruppen bedömer att MSB:s stöd i stor utsträckning motsvarade förväntning-

arna i innehåll men inte avseende hur snabbt stödet kunde levereras. Viss otydlighet i vad MSB kunde stödja med gav utrymme för förväntningar som inte i alla avseenden var rimliga.

Förväntningarna baseras till stor del på de intervjuer som utvärderingsgruppen genomfört. Eftersom intervjuer genomförts med ett urval av dem som deltog i arbetet under skogsbranden behöver förväntningarna inte vara representativa.

MSB:s organisation och bemanning

De medarbetare och chefer som var involverade i MSB:s arbete under branden visade på stort engagemang och lojalitet.

Utvärderingsgruppen bedömer att MSB:s organisation och bemanning under förutsättningarna fungerade väl, samtidigt som det finns mycket att lära och enskilda delar som kan bli bättre.

Många medarbetare och chefer som engagerades hade tidigare inte deltagit i MSB:s operativa verksamhet. Det fanns brister i kunskapen om hur MSB:s särskilda organisation förväntades fungera och MSB:s uppdrag var inte tillräckligt känt inom MSB. Det var vidare inte förberett hur särskild organisation skulle fungera i alla avseenden.

Rekommendationer

I rapporten lämnar utvärderingsgruppen en mängd rekommendationer, alla med syftet att stärka MSB:s förmåga att kunna agera i likartade situationer. Eftersom utvärderingen avgränsas till de förhållanden som rådde under händelsen, har hänsyn inte tagits till det utvecklingsarbete som bedrivits efter skogsbranden. Rekommendationerna utgör ett ingångsvärde för MSB att värdera, prioritera och hantera. Förslagen till åtgärder är olika till omfattning i fråga om tid- och resursåtgång. Flera rekommendationer föranleder utvecklingsbehov och utbildningsinsatser i varierande storlek. Andra rekommendationer avser översyn av rutiner. Det finns vidare rekommendationer som avser behov av kommunikationsinsatser både externt och internt m.m.

Nedan lämnas en syntes av utvärderingsgruppens rekommendationer.

MSB bör utveckla det stöd som myndigheten ska tillhandahålla vid en händelse och formerna för hur stödet ska lämnas utifrån lärdomar från skogsbranden. MSB bör också utveckla sitt stöd till aktörernas förberedande arbete.

MSB bör förtydliga och sprida information om vilket stöd som myndigheten kan tillhandahålla. MSB bör vidare tillsammans med aktörerna arbeta för att förtydliga MSB:s och övriga aktörers respektive ansvar och roller.

MSB bör säkerställa att samtliga chefer och medarbetare har nödvändiga kunskaper och förutsättningar för att kunna medverka i MSB:s stöd till hantering av händelser. MSB bör se över hur personalens kompetens kan utvecklas avseende bemötande vid kontakt med aktörerna.

MSB bör säkerställa att erfarenheter tas tillvara på ett systematiskt sätt i den ständigt pågående utvecklingen av myndighetens verksamhet. Förutsättningarna för lärande inom MSB bör fortsätta att utvecklas.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

I slutet av juli 2014 inträffade en mycket stor skogsbrand i Västmanland. MSB:s roll under händelsen var framförallt att stödja de ansvariga aktörerna.

För att stärka MSB:s förmåga att stödja och samverka vid en omfattande olycka eller kris i framtiden är det av värde att myndigheten drar lärdom av sitt samlade stöd på ett systematiskt sätt.

1.2 Uppdrag

Avdelningen för utvärdering och lärande fick i oktober 2014 i uppdrag av MSB:s ledning att utvärdera MSB:s stöd under skogsbranden i Västmanland. Uppdraget lyder:

”Utvärdera MSB:s arbete under skogsbranden i Västmanland. Utvärderingen ska omfatta den verksamhet som bedrevs och de åtgärder och beslut som fattades såväl före som under den särskilda organisation som skapades. Utvärderingen ska även omfatta den verksamhet och det stöd som lämnades till räddningsledningen, själva skadeplatsarbetet och andra aktörer. Utvärderingen ska även belysa MSB:s förutsättningar att bemanna samtliga efterfrågade funktioner med erforderlig kompetens och med tillräcklig uthållighet. Utvärderingen ska även analysera den bild som skapades i media om MSB:s arbete. Utvärderingen ska dessutom föreslå åtgärder för att utveckla och förbättra MSB:s förmåga att stödja och samverka vid en omfattande händelse eller kris.

All dokumentation i form av loggböcker, lägesbildsrapporter, rutiner, instruktioner etc. ställs till utvärderingens förfogande. Dessutom bör intervjuer genomföras med ett stort antal nyckelpersoner som tjänstgjort i olika befattningar under skogsbranden.”

Uppdraget har delats in i ett huvudprojekt och två delprojekt.

Den här rapporten omfattar utvärderingens huvudprojekt som avser utvärdering av MSB:s stöd i samband med skogsbranden.

Delprojekt 1 omfattar MSB:s hantering av ersättningar till kommunerna och redovisas i en separat delrapport.

Delprojekt 2 avser kartläggning och analys av den bild som skapades i media om MSB:s arbete. Det redovisas i en separat rapport och genomförs av Avdelningen för verksamhetsstöd.

1.2.1 Utvärderingens syfte och mål

Syftet med utvärderingen är att bidra till MSB:s organisatoriska lärande och stärka förmågan hos MSB att stödja och samverka vid en omfattande händelse eller kris i framtiden.

Målet är att utvärderingens resultat blir använt för att utveckla och stärka MSB:s förmåga att stödja och samverka vid en omfattande händelse eller kris i framtiden.

1.2.2 Målgrupp

Målgrupp för utvärderingen är alla inom MSB som direkt eller indirekt har en uppgift i hanteringen av framtida omfattande händelser eller kriser.

1.2.3 Tolkning av uppdraget

Med utgångspunkt i uppdraget har följande utvärderingsfrågor formulerats:

MSB:s stöd

- Har MSB lämnat erforderligt stöd till de ansvariga aktörerna?
- Vilka styrkor och svagheter i förmåga och förberedelser kan identifieras?

Förväntningar

- Stämmer förväntningarna externt och internt överens med MSB:s uppdrag och leverans?

MSB:s organisation och bemanning

- Hur fungerade MSB:s organisation och bemanning under arbetet med skogsbranden?

En bedömning har gjorts av i vilken utsträckning MSB levt upp till externa och interna krav och egna utfästelser, samt vilka effekter stödet har bidragit till.

Utvärderingen redovisar de förväntningar på stöd från MSB som identifierats under arbetets gång och där förväntningarna skiljer sig från levererat stöd eller MSB:s uppdrag.

1.2.4 Avgränsningar

Utvärderingen omfattar tiden från att MSB först fick vetskap om branden den 31 juli 2014 till dess att arbetet i särskild organisation upphörde den 22 augusti 2014. Utvärderingen omfattar inte MSB:s stöd till det förebyggande arbetet och återställningsarbetet. Någon heltäckande kartläggning av den totala förväntansbilden har inte heller gjorts.

MSB genomförde en observatörinsats i samband med branden. Observatörinsatsen omfattas inte av utvärderingen, men utgör ett underlag till datainsamlingen.

De styrdokument som upprättats efter skogsbranden i Västmanland ingår inte i underlaget för utvärderingen. I analys och rekommendationer tas inte hänsyn till sådant utvecklingsarbete som påbörjats med anledning av branden.

Rekommendationerna beskriver med utgångspunkt i gjorda analyser vilka åtgärder MSB bör vidta, men inte på vilket sätt eller var inom MSB ansvaret bör ligga.

1.2.5 Projektorganisation

Huvudprojektet har genomförts som ett internt projekt inom MSB med följande organisation.

Arbetsgrupp

Avdelningen för utvärdering och lärande

Ingrid Tengberg (projektledare)

Katarina Hildingsdotter

Mats Alentun

Avdelningen för samordning och insats

Anja Holmgren

Fredrik Gustavsson

Avdelningen för risk- och sårbarhetsreducerande arbete

Åke Svensson

Jenna Norman (praktikant)

Avdelningen för utveckling av beredskap

Johan Gert

Avdelningen för verksamhetsstöd

Barbro Wilhelmsson

Referensgrupp

I referensgruppen har följande enhetschefer ingått:

Avdelningen för utvärdering och lärande

Thomas Gell (ordförande), enheten för lärande av olyckor och kriser

Avdelningen för samordning och insats

Anna Nyman, enheten för samordning och inriktning

Avdelningen för risk- och sårbarhetsreducerande arbete

Mette Lindahl Olsson, enheten för skydd av samhällsviktig verksamhet

Avdelningen för utveckling av beredskap

Mats Berglund, enheten för räddningstjänst

Niklas André, enheten för samverkan och ledning

Fredrik Lorentzon, enheten för beslutsstöd

Minna Nyman, verksamheten för Rakel och ledningssystem (ersatt av Urban

Rönnqvist och Mikael Borgquist)

Avdelningen för verksamhetsstöd

Sofia Jansson, kommunikationsenheten (ersatt av Fredrik Höglund, endast möte 3)

1.2.6 Rapportens disposition

I kapitel två beskrivs utvärderingens metod.

I kapitel tre redovisas händelseförloppet utifrån ett MSB-perspektiv.

Det fjärde kapitlet är uppdelat på olika prestationsområden. För varje prestationsområde beskrivs kort det stöd som MSB har lämnat och avvikande förväntningar som identifierats. Därefter görs en analys och rekommendationer lämnas. MSB:s organisation och bemanning beskrivs och analyseras i ett

särskilt avsnitt. Varje avsnitt i kapitel fyra bör läsas i sin helhet; bedömningsgrund, stöd, förväntningar, analys och rekommendationer.

I kapitel fem redovisas en sammanfattande analys med utgångspunkt i dataunderlaget och bedömningsgrunden.

Slutligen lämnas i kapitel sex sammanfattande rekommendationer för fortsatt förbättringsarbete.

Bedömningsgrunden återfinns i bilaga 1.

Den frågemall som används vid intervjuerna finns i bilaga 2.

Bilaga 3 innehåller en förteckning över vilka personer som intervjuats.

2. Metod

2.1 Verksamhetslogik

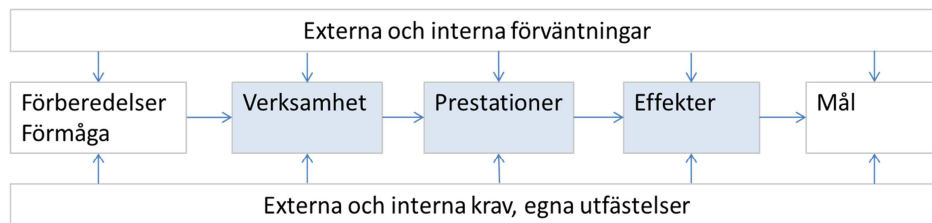


Bild 1, Verksamhetslogik för MSB:s stöd.

En verksamhetslogik ligger till grund för utvärderingen, se Bild 1. Metoden kan användas som stöd i samband med planering, styrning, uppföljning, utvärdering och kommunikation av verksamheter. Genom att tydliggöra antagna orsakssamband skapas underlag för diskussion och analys.¹ Pilarna i bilden ovan visar antagna orsakssamband.

Med verksamhet avses här MSB:s aktiviteter i samband med en större skogsbrand. MSB:s verksamhet mynnar ut i prestationer i form av stöd till aktörerna. Med prestationer avses sådant stöd som lämnar myndigheten. Stödet är tänkt att bidra till olika effekter som i sin tur antas bidra till de övergripande målen. Verksamhet, prestationer och effekter är unika för varje enskild händelse.

MSB:s verksamhet är avhängig MSB:s förberedelser och förmåga. Med förberedelser avses alla de åtgärder som krävs för att skapa och upprätthålla MSB:s förmåga att lämna stöd under en större skogsbrand. Exempel på förberedelser kan vara utvecklingsarbete, övningar, utbildningar etc.

MSB:s förberedelser och förmåga är inte föremål för denna utvärdering men utgör ibland förklarande faktorer till styrkor och svagheter i MSB:s stöd, se avsnitt 1.2.4 Avgränsningar. Prestationernas eventuella inverkan på det övergripande målet analyseras heller inte i denna utvärdering.

2.2 Bedömningsgrund

De krav, både externa och interna, som finns på MSB vid en större skogsbrand återfinns i lagar, förordningar, föreskrifter, allmänna råd, interna regelverk, avtal, egna utfästelser, praxis etc.

När kraven appliceras på verksamhetslogikens olika delar framkommer en bedömningsgrund för utvärderingen.

Bedömningsgrunden används som utgångspunkt för de värderingar som utvärderingen gör av MSB:s stöd i samband med skogsbranden. Härigenom

¹ Verksamhetslogik, ESV 2001:16

underlättas värderingen av hur kraven på MSB:s stöd vid en större skogsbrand har uppfyllts av MSB.

Förväntningar, externt och internt, påverkar också MSB:s verksamhet, prestationer och vilken effekt dessa får. Förväntningarna kan i olika utsträckning sammanfalla med kraven. De förväntningar som identifierats i utvärderingsarbetet och som skiljer sig från de externa och interna kraven eller från det stöd som MSB lämnade under skogsbranden redovisas och analyseras.

Bedömningsgrunden framgår av bilaga 1.

2.3 Datainsamling

Data har samlats in via dokumentstudier och intervjuer. Dokumentstudier omfattar bland annat:

1. externa och interna styrdokument,
2. loggböcker och lägesbildsrapporter samt
3. utvärderingar, utredningar, rapporter och liknande.

Intervjuer har genomförts i form av semistrukturerade djupintervjuer.

Intervjufrågorna återfinns i bilaga 2. De personer som intervjuats utgör ett urval av personer som har tjänstgjort i olika befattningar både inom MSB och inom de organisationer som var delaktiga i arbetet under skogsbranden, till exempel Länsstyrelsen i Västmanland, de berörda räddningstjänsterna m.fl. Vilka som intervjuats framgår i bilaga 3, totalt 15 externa och 37 interna personer. I några fall har två personer intervjuats samtidigt. Ytterligare ett antal personer har lämnat skriftliga redogörelser.

De enskilda intervjupersonernas utsagor går inte att identifiera utan redovisas på en övergripande nivå.

2.4 Kvalitetssäkring

Utvärderingen har organiserats och planerats på ett sådant sätt att ett lärande för de verksamheter inom MSB som står i centrum för utvärderingen har främjats. Berörda verksamheter har varit delaktiga under hela utvärderingsprocessen, främst genom deltagande i den arbetsgrupp och den referensgrupp som beskrivs i avsnitt 1.2.5.

Verksamhetslogik och bedömningsgrund har tagits fram i dialog med berörda verksamheter inom MSB. Samtliga personer, både internt och externt, som har intervjuats i utvärderingen har fått möjlighet att i efterhand justera och godkänna sina intervjuanteckningar. Beskrivningarna av MSB:s stöd i kapitel fyra har också faktagranskats av intervjupersonerna. Rapporten har beretts internt.

Utvärderingsgruppen har haft fyra avstämningar med referensgruppen under arbetets gång:

1. Planerat upplägg, rapportstruktur och bedömningsgrund
2. Beskrivningar av MSB:s stöd
3. Förväntningar, analyser och rekommendationer
4. Slutlig rapport

I övrigt har utvärderingsgruppen följt de riktlinjer för kvalitetssäkring avseende bland annat systematik och transparens som framgår av dokumentet ”Utvärdering inom MSB”.² Utvärderingsgruppens integritet och objektivitet har värnats genom hela utvärderingsprocessen.

Utvärderingskonsulten Faugert & Co har anlåtats för att säkerställa att utvärderingen genomförts med god kvalitet med avseende på systematik och transparens.

Vid tre avstämningstillfällen under utvärderingsarbetet har Faugert & Co kritiskt granskat och lämnat konstruktiva synpunkter muntligt och skriftligt på det underlag som avstämningen omfattat vid respektive tillfälle. I samband med det sista avstämningstillfället har Faugert & Co lämnat ett sammanfattande omdöme på hela rapporten.

² Utvärdering inom MSB, MSB, 2014

3. Händelsen

Här ges en kortfattad beskrivning av brandförloppet och MSB:s arbete under skogsbranden i Västmanland. För en mer utförlig information om brandförloppet hänvisas till MSB:s observatörsrapport från skogsbranden.³ I kapitel fyra ges en mer detaljerad beskrivning av MSB:s stöd.

3.1 Brandförloppet

Branden startade torsdagen den 31 juli 2014 i samband med markberedning nordost om Seglingsberg i Surahammars kommun, nära gränsen till Sala kommun. Larmet om branden inkom till SOS Alarm klockan 13.29. Branden uppgavs då vara cirka 20x30 meter. Därefter spred sig branden till Sala kommun och pågick sedan i båda kommunerna. Under eftermiddagen måndagen den 4 augusti skedde en mycket kraftig brandspridning åt nordväst. Under denna eftermiddag brann omkring två tredjedelar av den totalt avbrunna ytan på cirka 13 000 hektar.

Under branden omkom en person och två personer skadades allvarligt. Totalt 71 byggnader skadades eller förstördes och omkring 1 000 personer och närmare 2 000 tamdjur evakuerades. Brandområdet berörde fyra kommuner i Västmanlands län. Insatsen kom att involvera ett stort antal organisationer, myndigheter och personer från stora delar av landet samt internationella resurser.

Själva räddningsinsatsen pågick fram till den 11 september 2014 då räddningsledaren avslutade insatsen.⁴

3.2 MSB:s arbete

MSB:s tjänsteman i beredskap (TiB) uppmärksammade skogsbranden i Västmanland i sin omvärldsbevakning under torsdagen den 31 juli. Detta redovisades i ett inriktningsunderlag som producerades och presenterades i beredskapsorganisationen under fredagsmorgonen.⁵ Ingen förfrågan om stöd hade då inkommit till MSB. MSB gjorde en konsekvensbedömning av samhällsviktig verksamhet i området och kontakt togs under fredagen den 1 augusti med Svenska Kraftnät som hade en kraftledning i området.⁶

Under fredagseftermiddagen rekvirerade räddningsledningen via MSB:s TiB en skogsbrandsdepå från myndighetens nationella förstärkningsresurser för skogsbrand och depån skickades till brandplatsen.⁷ Fler förfrågningar kom in

³ Observatörsrapport Skogsbranden i Västmanland 2014, MSB798 - februari 2015

⁴ Observatörsrapport Skogsbranden i Västmanland 2014, MSB798 - februari 2015

⁵ MSB:s inriktningsunderlag i WIS, 2014-08-01

⁶ MSB:s TiB-logg i WIS, 2014-08-01, kl. 15.41

⁷ MSB:s förstärkningsresurser - Ett stöd när regionens egna resurser inte räcker till, MSB544 – mars 2013

till MSB under lördagen. Bland annat efterfrågades ytterligare en skogsbrandsdepå och hjälp från Krisinformation.se att sprida information gällande brandröken som nu var märkbar i ett allt större område. Ytterligare materiel efterfrågades från MSB under söndagen.

Vid 14-tiden på söndagen bad räddningsledningen MSB:s TiB att undersöka möjligheterna att få stöd från EU med skogsbrandsflygplan. Underlag till en sådan förfrågan bereddes inom MSB i dialog med Försvarsdepartementet. En formell förfrågan ställdes under söndagskvällen till EU:s Emergency Response and Coordination Centre (ERCC) i Bryssel. Vid midnatt tackade räddningsledningen ja till det första erbjudandet, två stycken skopande plan från Italien.

På måndagsmorgonen den 4 augusti hade inga fler förfrågningar inkommit från räddningsledningen. MSB:s operativa linjeorganisation tog över beredskapsorganisationens arbete efter helgen. Under stabsorienteringen kl. 9.00 inriktades linjeorganisationens arbete mot att ta fram en lägesbild över branden, att TiB sammankallade till bedömningsmöte och att MSB deltog i regional samverkan kring branden. MSB hade ett bedömningsmöte på förmiddagen och beslut fattades om att bibehålla normal organisation. Länsstyrelsen i Västmanland (fortsättningsvis benämnd Länsstyrelsen) genomförde samma dag tre regionala samverkanskonferenser för att samordna resurser, information och hantering av internationell hjälp. MSB deltog i två av dessa samverkanskonferenser.

Under eftermiddagen den 4 augusti ändrades utvecklingen och trycket ökade kraftigt på MSB i takt med den snabba brandspridningen. Det kom fler förfrågningar från räddningsledningen och det kom ytterligare erbjudanden om internationella resurser från bland annat Frankrike och Spanien. MSB skickade på eget initiativ, efter avstämning med räddningsledningen, två resurspersoner till brandområdet för att utgöra en länk mellan räddningsledningen och MSB. Inledningsvis arbetade MSB:s två resurspersoner vid räddningsledningens stab i Ramnäs med fokus på att förmedla stöd från MSB och andra aktörer.

På tisdag förmiddag den 5 augusti föredrog MSB läget för Regeringskansliet.

Under förmiddagen den 5 augusti tog Länsstyrelsen över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten i berörda kommuner och utsåg en person från Södertörns brandförsvärsförbund till räddningsledare för insatsen.⁸ Länsstyrelsens övertagande innebär att de tar över ansvaret för alla räddningsinsatser och all beredskap i de berörda kommunerna. MSB lämnade juridiskt stöd i samband med övertagandet.

Med anledning av det kraftigt ökade arbetstrycket beslutade MSB under tisdagsmorgonen att inrätta en så kallad särskild organisation för hantering av branden. En nationell samverkanskonferens hölls tisdagen den 5 augusti kl.

⁸ Övertagande av ansvar för räddningstjänsten i Sala kommun, Mälardalens Brand- och räddningsförbund samt Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund samt förordnande av räddningstjänstansvarig och räddningsledare, Länsstyrelsen Västmanlands län, Beslut, 2014-08-05

14.30 på uppdrag av Länsstyrelsen. Syftet var att ge Länsstyrelsen en möjlighet att gå ut nationellt och be om hjälp. MSB tog emot och sammanställde erbjudanden om stöd från övriga landet. Arbetet med att sammanställa erbjudna resurser från övriga myndigheter till Länsstyrelsen fortsatte även efter tisdagen.

Fortsättningsvis efterfrågades stora mängder materiel och personal. Efter hand uppstod nya typer av behov och stöd efterfrågades avseende till exempel logistik, stöd med geografisk information samt informations- och samverkansstöd.

Onsdagen den 6 augusti arrangerade MSB två nationella samverkanskonferenser varav en specifikt för informationssamordning. Nationella informations-samverkanskonferenser anordnades därefter dagligen. När Länsstyrelsens hemsida överbelastades publicerades Länsstyrelsens information om skogsbranden på Krisinformation.se.

Rollen för MSB:s representation i Ramnäs förtydligades från den 8 augusti till att utgöra MSB:s samverkansfunktion med uppgift att företräda MSB gentemot räddningsledningen och att samordna MSB:s olika stöd på plats. Stödet utgjordes av bland annat materielllogistik, expertstöd, samordnare för värdlandsstöd (Host Nation Support, HNS), värdskap för utländska observatörer, metodstöd/rådgivning avseende geografiskt områdesansvar, stöd för geografisk information samt kommunikatörer. MSB förmedlade också i viss mån materiella resurser och kompetens från andra aktörer.

Den 11 augusti uttryckte räddningsledningen att branden under rådande förhållanden var under kontroll. Läget var lugnare gällande förfrågningar från media och nationella informationssamverkanskonferenser anordnades inte längre dagligen utan vid behov. MSB gav Länsstyrelsen metodstöd/rådgivning kopplat till det geografiska områdesansvaret och tillhandahöll informatörer till Länsstyrelsens informationsfunktion.

MSB:s särskilda organisation avvecklades fredagen den 22 augusti då den sista lägesbilden för skogsbranden togs fram. MSB fortsatte därefter att lämna stöd i olika former. Detta stöd omfattas dock inte av utvärderingen, se avsnitt 1.2.4 Avgränsningar.

4. MSB:s stöd

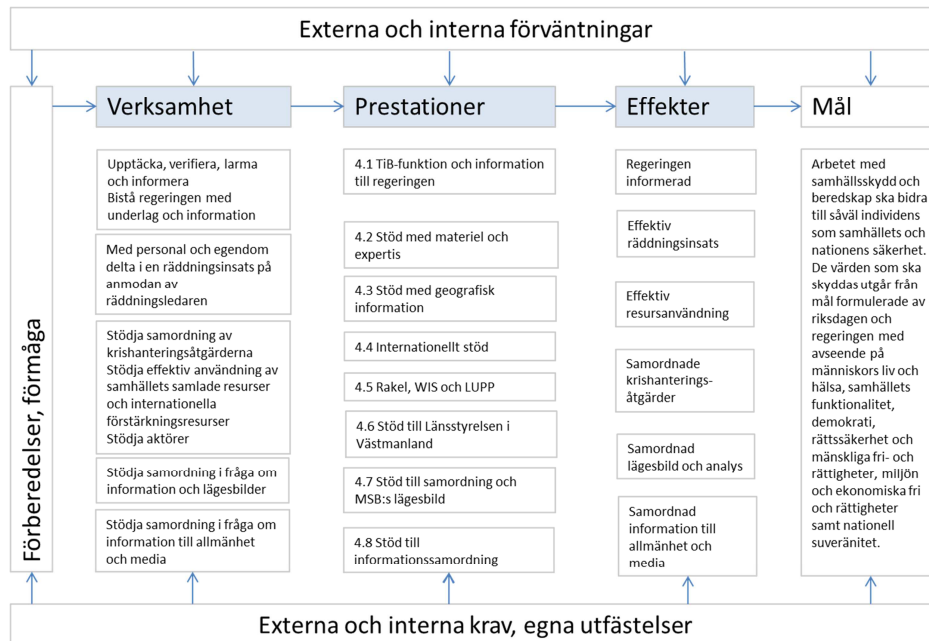


Bild 2. Detaljerad verksamhetslogik för MSB:s stöd.

I detta kapitel beskrivs och analyseras MSB:s stöd under skogsbranden samt förväntningar på MSB. I bild 2 anges MSB:s verksamhet, prestationer, effekter och mål vid skogsbranden och orsakssambanden mellan dessa. Bilden är en förenkling. Stödet har delats upp i åtta prestationsområden som redovisas i var sitt avsnitt i detta kapitel:

- Avsnitt 4.1 TiB-funktion och information till regeringen
- Avsnitt 4.2 Stöd med materiel och expertis
- Avsnitt 4.3 Stöd med geografisk information
- Avsnitt 4.4 Internationellt stöd
- Avsnitt 4.5 Rakel, WIS och LUPP
- Avsnitt 4.6 Stöd till Länsstyrelsen i Västmanland
- Avsnitt 4.7 Stöd till samordning och MSB:s lägesbild
- Avsnitt 4.8 Stöd till informationssamordning

Dessutom beskrivs och analyseras MSB:s organisation och bemanning under skogsbranden i avsnitt 4.9.

För respektive prestationsområde anges de huvudsakliga externa och interna kraven på MSB. Bedömningsgrunden i sin helhet redovisas i bilaga 1.

Det stöd som begärdes och det stöd som MSB lämnade (prestationer) beskrivs. För varje prestationsområde beskrivs också de förväntningar som identifierats och som skiljer sig från kraven på MSB eller från det stöd som lämnades.

Endast avvikande förväntningar redovisas. Förväntningarna baseras främst på de genomförda intervjuerna. Eftersom intervjuer endast genomförts med ett urval av dem som deltog i arbetet under skogsbranden behöver förväntningarna inte vara representativa.

Därefter lämnar utvärderingsgruppen för varje prestationsområde sin analys av vad i MSB:s stöd som fungerade bra och vad som fungerade mindre bra samt orsaker till styrkor och svagheter. Analysen bygger på insamlad data och görs mot bakgrund av kraven i bedömningsgrunden och förväntningarna. Analysen avslutas med en bedömning av vilka effekter, i Bild 2 ovan, som MSB:s stöd bedöms ha bidragit till, direkt eller indirekt. Bedömningen är samlad för respektive prestationsområde. I vilken utsträckning stödet har bidragit till effekterna bedöms inte.

Utvärderingsgruppen lämnar i slutet av varje prestationsområde sina rekommendationer för hur MSB:s stöd kan förbättras i framtiden. Rekommendationerna beskriver med utgångspunkt i gjorda analyser vilka åtgärder MSB bör vidta, men inte på vilket sätt eller var inom MSB ansvaret bör ligga. Ordningen på rekommendationerna följer i stort kronologin i beskrivningarna av stödet. Någon prioritering eller rangordning mellan rekommendationerna görs inte. Rekommendationerna tar inte hänsyn till utvecklingsarbete som gjorts efter skogsbranden.

Det är viktigt att beakta att analys och rekommendationer inte nödvändigtvis sammanfaller med MSB:s slutliga bedömningar.

För att prestationsområdena ska kunna läsas fristående från varandra förekommer en del upprepningar. Varje prestationsområde bör däremot läsas i sin helhet; bedömningsgrund, stöd, förväntningar, analys och rekommendationer.

4.1 TiB-funktion och information till regeringen

4.1.1 Bedömningsgrund

Externa krav

Varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation.⁹

MSB ska ha tjänsteman i beredskap (TiB) med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarlig händelse.¹⁰

MSB ska enligt sin instruktion ha förmågan att bistå Regeringskansliet med underlag och information i samband med allvarliga olyckor och kriser.¹¹

⁹ 5 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

¹⁰ Regeringsbeslut Tjänsteman i beredskap och ledningsfunktion enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, FÖ 2011/379/SSK

¹¹ 7 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

I 14 § förordningen om krisberedskap och höjd beredskap, i fortsättningen benämnd Krisberedskapsförordningen, anges att lägesbilden ska innehålla händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser samt om vidtagna och planerade åtgärder.¹²

Enligt 15 § Krisberedskapsförordningen ska varje myndighet efter förfrågan från Regeringskansliet eller MSB lämna den information som behövs för samlade lägesbilder.¹³

Interna krav

MSB:s beredskapsorganisation regleras i en intern föreskrift.¹⁴ Den verksamhet som ska bedrivas enligt föreskriften är dokumenterad i en processbeskrivning¹⁵ och i de rutiner och instruktioner som fanns för processen.

De interna kraven på MSB:s TiB-funktion beskrivs i en rutin för tjänsteman i beredskap.¹⁶ TiB är kontakten till MSB i akuta situationer och ska vara tillgänglig dygnet runt. TiB ska omvärldsbevaka för att upptäcka och identifiera händelser som kan leda till svåra olyckor, katastrofer eller kriser. Vid en sådan händelse ska TiB initiera MSB:s beredskapsfunktioner genom att larma och informera berörda om händelsen. Enligt Krisberedskapsförordningen kan MSB begära information från berörda aktörer.¹⁷ Informationen ska analyseras utifrån tänkbara konsekvenser och en bedömning ska göras avseende behov av åtgärder av MSB och andra aktörer. Analysen ska även innefatta bedömningar av möjliga händelseutvecklingar. Information och bedömningen av situationen ska förmedlas till berörda aktörer, såväl internt som externt, och ska utgöra en grund till lägesbilder och beslutsfattande.

TiB ska besvara eller förmedla förfrågningar och erbjudanden om resurs- och/eller expertstöd.¹⁸

4.1.2 MSB:s stöd

MSB:s TiB uppmärksammade skogsbranden i Västmanland i sin omvärldsbevakning under torsdagen den 31 juli. Detta redovisades i det inriktningsunderlag som producerades och presenterades i beredskapsorganisationen under fredagsmorgonen den 1 augusti.¹⁹ Ingen förfrågan hade då inkommit till MSB.

MSB utförde en konsekvensbedömning för samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur i området och kontakt togs med Svenska kraftnät²⁰ som hade en kraftledning i området. Svenska kraftnät hade vid en tidigare samverkanskonferens önskat information när deras kraftledningar hotas.

¹² 14 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

¹³ 15 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

¹⁴ 1 § intern föreskrift om MSB:s beredskapsorganisation, MSB, 2014-02-25

¹⁵ Processbeskrivning MSB:s beredskapsorganisation, MSB, 2014-02-25

¹⁶ Rutin för tjänsteman i beredskap, MSB, 2014-05-27

¹⁷ 15 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

¹⁸ <https://msb.se/sv/Insats--beredskap/Hantera-olyckor--kriser/MSBs-beredskapsorganisation/Tjansteman-i-beredskap/> [2015-05-19]

¹⁹ MSB:s inriktningsunderlag i WIS, 2014-08-01

²⁰ MSB:s TiB-logg i WIS, 2014-08-01, kl. 15.41

En första begäran om förstärkningsresurser från de skogsbrandsdepåer som MSB har utplacerade i landet inkom under fredagen den 1 augusti och en depå skickades omedelbart till platsen. Internt inom MSB informerades chefer samt beredskapslagda och vakthavande funktioner om händelsen via sms enligt checklista.²¹

Under helgen följde MSB:s TiB händelseutvecklingen utifrån funktionens uppdrag och interna rutin, och tog emot förfrågningar från räddningsledningen om bland annat skogsbrandsdepåer.

MSB informerar dagligen Regeringskansliet om MSB:s lägesbild. Vid tiden för branden gavs informationen till Statsrådsberedningens kansli för krishantering kl. 8.30 och Försvarsdepartementet kl. 9.30. Information om skogsbranden lämnades vid dessa tillfällen från och med fredagen den 1 augusti.

När frågan om internationellt stöd blev aktuell kontaktades enligt rutinen²² Försvarsdepartementet för att få klartecken om begäran av internationella resurser. Begäran bifölls efter det att MSB lämnat in ett underlag som visade att de nationella resurserna var uttömda. Det internationella stödet beskrivs vidare i avsnitt 4.4.

På förmiddagen tisdagen den 5 augusti genomförde MSB en särskild muntlig föredragning och information gavs i Regeringskansliet om lägesbilden för branden. Vid föredragningen deltog försvarsministern och statssekreteraren vid Försvarsdepartementet samt representanter från enheter vid Försvarsdepartementet och Statsrådsberedningens kriskansli.

4.1.3 Förväntningar

Det har framkommit att det fanns förväntningar från Länsstyrelsen på att MSB skulle informera om att de kommunala räddningstjänsterna begärt skogsbrandsdepåer. Länsstyrelsens TiB fick istället via räddningstjänsterna information om att de hade begärt resurser av MSB. Länsstyrelsen hade också förväntningar om att MSB skulle ta kontakt om lägesbild före måndag morgon den 4 augusti.

4.1.4 Analys

Det fanns inledningsvis en viss otydlighet i kontaktvägarna mellan Regeringskansliet och MSB. Det är osäkert om all inblandad personal hos MSB var medveten om vilka kontaktvägar som borde användas. Detta medförde att MSB informerade Regeringskansliet via olika personer. Längre fram i händelsen fungerade kontaktvägarna bättre.

Länsstyrelsen hade förväntningar på att MSB skulle ha tagit kontakt om lägesbild under helgen före måndagen den 4 augusti. I MSB:s TiB-logg framgår det att MSB informerat Länsstyrelsen söndagen den 3 augusti om att räddningstjänsten begärt internationellt stöd och att MSB arbetade med den

²¹ Checklista för TiB vid nationell stödinsats – skogsbrand, 2014-06-19

²² Rutin för begäran om internationellt stöd vid stora olyckor och kriser i Sverige samt principer för världlandsstöd, MSB, 2011-04-14

frågan.²³ Dessutom var MSB:s beredskap för räddningstjänststöd i kontakt med Länsstyrelsens TiB för att få underlag till begäran om internationell hjälp.²⁴ Länsstyrelsens TiB fick information från räddningstjänsterna om att skogsbrandsdepåer begärts. MSB har ingen reglerad uppgift att särskilt meddela Länsstyrelsen om de resurser som räddningsledningen begär, men det kunde ha varit bra för Länsstyrelsens arbete om MSB i det här läget hade informerat om det.

Det kom erbjudanden till MSB:s TiB som inte vidareförmedlades till räddningsledningen, bland annat erbjudande om stöd från Estland.²⁵ TiB fick en mängd erbjudanden under skogsbranden som fortlöpande bedömdes. De som TiB ansåg relevanta vidareförmedlades till räddningsledningen.

Effektbedömning

Utvärderingsgruppen bedömer att MSB:s stöd inom prestationsområde ”TiB-funktion och information till regeringen” har bidragit till att hålla regeringen informerad, till en effektiv resursanvändning samt till en samordnad lägesbild och analys. Dessutom har TiB-funktionen varit central i den interna samordningen av MSB:s stöd.

MSB:s stöd bedöms indirekt ha bidragit till en effektiv räddningsinsats, till samordnade krishanteringsåtgärder samt till samordnad information till allmänhet och media.

4.1.5 Rekommendationer

- MSB bör säkerställa internt att berörd personal känner till hur kontakter med Regeringskansliet ska tas.
- MSB bör se över hur myndigheten sprider information till aktörer, till exempel avseende förfrågningar om MSB:s förstärkningsresurser och erbjudanden om stöd från andra aktörer, samt hur relevansen av inkomna förfrågningar och erbjudanden ska bedömas.

4.2 Stöd med materiel och expertis

4.2.1 Bedömningsgrund

Externa krav

Varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation.²⁶

Enligt lagen om skydd mot olyckor är en statlig myndighet eller en kommun skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren.²⁷

²³ MSB:s TiB-logg i WIS, 2014-08-03, kl. 15.16

²⁴ <https://msb.se/sv/Insats--beredskap/Hantera-olyckor--kriser/MSBs-beredskapsorganisation/> [2015-05-19]

MSB:s beredskap för räddningstjänststöds logg i WIS 2014-08-03, kl. 20.30, 20.45 och 21.48

²⁵ MSB:s TiB-logg i WIS, 2014-08-04, kl. 9.55

²⁶ 5 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap,

Enligt MSB:s instruktion ska MSB ha förmågan att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser. MSB ska se till att berörda aktörer vid en kris får tillfälle att effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser.²⁸

Enligt förvaltningslagen ska varje myndighet lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.²⁹

Interna krav

MSB ska ha förstärkningsresurser för bland annat skogsbrand som kan användas när kommunens och regionens egna resurser inte räcker till. MSB:s skogsbrandsresurser består främst av slang, motorsprutor och armatur. Resurserna utgörs endast av material, det följer inte med någon stödpersonal då en kommun lånar utrustningen. Skogsbrandsdepåerna förvaras hos olika räddningstjänster och extra materiel förvaras i MSB:s nationella förråd.³⁰

MSB hade en rutin vid nationell stödinsats samt en checklista vid begäran om stödresurser vid skogsbrand.³¹ Enheten för insatser ska ta emot externa beställningar via TiB. Enheten ska göra en strategisk bedömning och utse en projektledare om begäran accepteras. Projektledaren ska sedan sköta kontakten mot räddningstjänsten från vilken depån larmas. Lämpligen ska behoven förmedlas till materielberedskapen vid enheten för logistik och stödresurser.

MSB ska ha beredskap för att kunna ge råd och stöd till räddningstjänst i samband med svåra olyckor och katastrofer.³²

4.2.2 MSB:s stöd

Skogsbrandsdepåer

Fredagen den 1 augusti begärdes den första skogsbrandsdepån från räddningsledningen via MSB:s TiB. Samma eftermiddag skickades depån i Ludvika till skogsbranden.

Den andra depån begärdes under lördagen den 2 augusti och skickades från Strängnäs och den tredje under måndagen den 4 augusti och skickades från Söderhamn. När begäran om en depå kom under lördagen den 2 augusti var enheten för logistik och stödresurser inte säkra på vilka depåer som verkligen gått iväg. Det krävdes extra kontroller innan ytterligare depåer transporterades

²⁷ 6 kap. 7 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor,

²⁸ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

²⁹ 4 § förvaltningslagen (1986:223)

³⁰ MSB:s förstärkningsresurser - Ett stöd när regionens egna resurser inte räcker till, MSB544 – mars 2013

³¹ Rutin vid nationell stödinsats – skogsbrand, MSB, 2014-04-25

Checklista för TiB vid nationell stödinsats – skogsbrand, MSB, 2014-06-19

³² <https://msb.se/sv/Insats--beredskap/Hantera-olyckor--kriser/MSBs-beredskapsorganisation/> [2015-05-19]

till skogsbranden. Från måndagen den 4 augusti samlades all materiel vid lednings- och stabsplatsen i Ramnäs för vidare distribution ut i de olika sektorerna i brandområdet.

Eftersom flera depåer skickades iväg omfördelade MSB depåerna i landet. Det förekom missförstånd kring beställningen av transporter av depåer. När depån i Bengtsfors under lördagen den 9 augusti skulle flyttas till brandområdet uppfattade staben i Ramnäs och MSB:s representant på plats från enheten för logistik och stödresurser att det inte skulle komma någon från Bengtsfors och beställde istället under natten till söndagen en depå från Vetlanda som nu flyttats fram till Ludvika. Morgonen efter ordnade Bengtsfors transporten vilket ledde till att man på måndagen den 11 augusti hade en depå mer än väntat i Ramnäs. Exakt vem som fattat besluten och på vilket underlag som de olika depåerna begärts är oklart.

Totalt levererade MSB 7 av 14 skogsbrandsdepåer till räddningsinsatsen. Under pågående insats beställde MSB mer brandslang från tillverkaren eftersom MSB:s lager höll på att ta slut.

Stödpersoner och materiel

I staben på ledningsplatsen i Ramnäs var det under måndagen den 4 augusti kaotiskt med stora behov av materiel. Utöver skogsbrandsdepåer begärdes också stöd med ytterligare brandslang i olika dimensioner, pumpar, grenrör, strålrör, kyrkor, vattenspridare med mera.

På måndag eftermiddag respektive kväll den 4 augusti skickade MSB två stödpersoner från MSB till Ramnäs för att utgöra en länk mellan MSB och räddningsledningen. De placerades i den dåvarande räddningsledningens stab. Till en början bistod stödpersonerna med att förmedla materiel, kompetens och kontakter från MSB och andra aktörer. När Länsstyrelsen tog över under tisdagen och utsåg en ny räddningsledare förändrades organisationen i Ramnäs och MSB:s medarbetare flyttades till en resursgrupp utanför staben.

Torsdagen den 7 augusti skickade MSB dessutom en medarbetare från enheten för logistik och stödresurser till Ramnäs för att stödja organiseringen av materielhanteringen på plats.

Fredagen den 8 augusti besökte MSB:s GD Ramnäs och utsåg då efter önskemål från räddningsledningen en platschef för MSB i Ramnäs, som därefter kallades MSB:s samverkansfunktion. I samband med det fick MSB:s representation på plats en utökad roll som utöver att förmedla materiel, kompetens och kontakter, även innebar att samordna MSB:s arbete i Ramnäs. Detta beskrivs ytterligare i avsnitt 4.9.2.

Efter förfrågan från räddningsledningen skickade MSB även materiel i form av datorer, skrivare, mobiltelefoner, Rakel-mobiler och en mobil basstation för Rakel.

MSB hjälpte också till att organisera återställningsarbetet på plats i Ramnäs.

Förmedling av materiel från andra aktörer

Räddningsledningen efterfrågade vid flera tillfällen motorsprutor, framförallt för att bygga begränsningslinjer. MSB:s TiB använde, efter samråd med MSB:s stödpersoner på plats, SOS Alarm AB för att kontakta räddningstjänster i landet och efterfråga stöd med motorsprutor, grenrör och grovslang till Ramnäs.

Genom kontakt med MSB förmedlades också bandvagnar och Rakel-mobiler från Trafikverket och Svenska Kraftnät, pumpar med mera från Släckmedelscentralen (SMC) samt skogsbrandhelikopter från Norge.

Länsstyrelsen uppger att de efterfrågade reservkraftaggregat från MSB och anger att de fick till svar att MSB inte hade möjligheter att skicka reservkraft. När det uppstod störningar i elförsörjningen i Ramnäs rekvirerade MSB i dialog med räddningsledningen reservkraftsaggregat från Svenska Kraftnät. Transporten av reservkraftsaggregaten samordnades med en bandvagnstransport från Svenska Kraftnät i Åsbro. Aggregaten sköttes sedan av Frivilliga Automobilkåren (FAK). FAK är utbildade av Svenska Kraftnät för att kunna bistå med elförsörjning vid olyckor och kriser.

MSB förmedlade även en kontakt med Försvarmakten för flygfotografering av brandområdet. Flygfotograferingen hade inte efterfrågats av räddningsledningen.

Tillsatsmedel i släckvatten

Frågan om användning av tillsatsmedel i släckvatten för att öka effekten av släckinsatserna väcktes i samband med begäran om internationellt stöd med skopande flygplan. Inom MSB:s beredskap för räddningstjänststöd analyserades miljöaspekterna vid användning av tillsatsmedel för släckvatten då det fanns information om vattentäcker och skyddsvärda naturområden i brandområdet. Oro fanns för att de utländska planen skulle medföra och använda eget släckmedel med okända miljöeffekter.

Under onsdagen den 6 augusti förordade MSB i dialog med Länsstyrelsen användning av de släckmedel som de internationella vattenbombande planen förmodades medföra.³³ På grund av oron för skador på miljön tog MSB:s beredskap för räddningstjänststöd ett eget initiativ och säkerställde under samma dag tillgång till ett alternativt miljögranskat³⁴ tillsatsmedel för släckvatten³⁵. En överenskommelse träffades med en tillverkare som flyttade fram sin lagerhållning till flygplatsen i Västerås. Totalt ställdes under tisdag eftermiddag och kväll fem kubikmeter av tillsatsmedlet till räddningsledningens förfogande.

Räddningsledningen hade inte efterfrågat tillsatsmedlet och informerades inte av MSB:s representanter förrän tillsatsmedlet redan var på plats.

³³ MSB:s TiB-logg i WIS, 2014-08-06, kl. 13.20

³⁴ Miljöegenskaper för släckmedlet X-fog, Utlåtande, SP Kemi, Material och Ytor, 2013-12-02

³⁵ <http://www.x-fire.se/default.asp?HeadPage=518&SubPage=197&Language=sv> [2015-05-19]

Efter dialog den 6 augusti mellan bland andra MSB, det utländska planens besättningar, räddningsledningen och Länsstyrelsen kom tillsatsmedlet aldrig att användas vid vattenbombningen. Detta på grund av de korta omloppstiderna mellan vattenfyllning och bombning och restriktioner från flygplanstillverkaren att inte använda tillsatser som inte var godkända av dem.

MSB: representanter föreslog istället användning från marken. 400 liter av de totalt 5 kubikmeter tillsatsmedel som fanns på flygplatsen i Västerås transporterades på initiativ av MSB under eftermiddagen den 7 augusti till Ramnäs. Efter påstötningar från MSB och eftersom tillsatsmedlet redan fanns på plats sanktionerade stabschefen för den främre ledningen i Ramnäs försök från marken. Försök genomfördes under sen eftermiddag torsdagen den 7 augusti i de sydöstra delarna av brandområdet. Försöken genomfördes under ledning av personal från Södra Älvsborgs räddningstjänstförbund på initiativ av enheten för räddningstjänst vid MSB.³⁶ Försöken följdes av insatspersonal och dokumenterades med värmekamera.

Vid ett stabsmöte på kvällen den 7 augusti redovisade MSB:s representanter försöken och de positiva effekterna i form av bland annat god förhöjd effekt på de släckande insatserna och förhöjt skydd mot återantändning och efterfrågade inriktning för fortsatt användning från räddningsledningen.³⁷ Eftersom tillsatsmedlet redan fanns på plats och MSB gjorde återkommande påstötningar valde räddningsledningen att godkänna användning av tillsatsmedlet i brandens gränsområde och ytterkanter.³⁸ Hela den återstående mängden vätmedel transporterades under natten till Ramnäs och med början på morgonen den 8 augusti distribuerades tillsatsmedel ut i området via två hämtningsplatser, Broarna och Seglingsberg. Tillsatsmedlet användes främst i brandområdets yttre begränsningslinjer. De långsiktiga effekterna på miljön är inte kända vid denna utvärderings genomförande och vid Länsstyrelsen finns det en oro för negativa effekter.

Expertstöd

MSB har beredskap för att kunna ge råd och stöd till räddningstjänst i samband med svåra olyckor och katastrofer. Kunskapsområdet skogsbrandsläckning handlar dels om beräkning och taktiska bedömningar av spridningsprognoser och väderförhållanden, dels om taktik och teknik för begränsnings- och släckinsatser.

Under måndagen den 4 augusti utsågs några sakkunniga medarbetare till talespersoner för MSB i media. En medarbetare från enheten för skydd av samhällsviktig verksamhet med bred skogsbrandkompetens sändes som

³⁶ Inledande information om skogsbranden i SALA och släckmedelsinblandning med X-fogvätska i släckvattnet, Södra Älvsborgs Räddningstjänstförbund, 2014-08-13

³⁷ Inledande information om skogsbranden i SALA och släckmedelsinblandning med X-fogvätska i släckvattnet, Södra Älvsborgs Räddningstjänstförbund, 2014-08-13

³⁸ Direktiv för hämtning av X-fog, Räddningsledarbeslut, Länsstyrelsens logg, 2014-08-08

observatör till branden. Inom beredskapen för räddningstjänststöd gjordes under tisdagen den 5 augusti bedömningen att fanns ett behov av ökad kompetens och framförhållning i planering av räddningsinsatsen.

MSB:s GD informerade på tisdag förmiddag beredskapen för räddningstjänststöd om att Skogsstyrelsen erbjudit att bidra med en amerikansk skogsbrandsexpert som arbetade hos dem. MSB erbjöd stödet från Skogsstyrelsen till räddningsledningen i Ramnäs. Räddningsledningen avböjde erbjudandet eftersom en skogsbrandsexpert med motsvarande kompetens redan fanns i räddningsledningens analysgrupp för brandens utbredning och spridning. Därefter fanns planer inom MSB på att ta experten till Karlstad för att stödja den egna särskilda organisationen. På vägen till Karlstad omdirigerades experten till Ramnäs av expertfunktionen i MSB:s särskilda organisation. Uppgiften var att utvärdera effekten av de vattenbombande flygplanen. Av säkerhetsskäl tilläts inte detta av räddningsledningen. Skogsstyrelsens expert anslöt istället till MSB:s observatörsinsats och förmedlade information till bland annat expertfunktionen i särskilda organisationen vid MSB. Efter ytterligare påtryckningar från MSB mot räddningsledningen anslöt Skogsstyrelsens skogsbrandsexpert i slutet av vecka 32 till räddningsledningens analysgrupp. Experten deltog i arbetet till den 13 augusti.

MSB gjorde flera försök att förmedla råd om skogsbrandsläckning till räddningsledningen, bland annat genom MSB:s samverkansfunktion i Ramnäs. Den enda tydliga begäran om expertstöd från räddningsledningen till MSB inom området skogsbrand gällde stöd med hydrauliska beräkningar för vattenförsörjning av det stora slangsystem som byggdes för begränsningslinjen runt brandområdet. MSB förordade en öppen lösning framför sluten seriekörning som bedömdes som för sårbar. Räddningsledningen valde ändå att använda sluten seriekörning och MSB bistod till en del med förmedling av motorsprutor, grovslang och grenrör för att bygga den mycket långa begränsningslinjen runt hela brandområdet.

MSB tillhandahöll även expertis i form av kommunikatörer. Detta beskrivs närmare i avsnitt 4.6 och 4.8.

Juridiskt stöd

Natten mot tisdagen den 5 augusti efterfrågade Länsstyrelsen synpunkter från MSB på ett eventuellt övertagande av räddningstjänst vid skogsbranden (specifikt ville Länsstyrelsen ta över räddningsinsatsen, ekonomin och arbetsgivaransvaret). Det var berörda kommunala räddningschefer som efterfrågade övertagandet. MSB återkopplade under natten till Länsstyrelsen att de vid ett övertagande inte tar över ekonomiskt ansvar från kommunen samt att de tar över ansvaret för beredskapen och inte en specifik insats. MSB rekommenderade ett möte före övertagandet.³⁹ Länsstyrelsen har uppgivit att de kände till att de tar över hela verksamheten och inte bara den specifika insatsen med anledning av skogsbranden.

På morgonen tisdagen den 5 augusti deltog en jurist och en räddningstjänstexpert från MSB i ett telefonmöte med Länsstyrelsen. De olika aspekterna på ett

³⁹ MSB:s TiB-logg i WIS 2014-08-05, kl. 00.56 respektive 02.00

övertagande belystes av MSB. MSB beskrev rättsläget utifrån lag, förordning och propositioner i ärendet samt konsekvenserna och förutsättningarna för ett övertagande. Länsstyrelsen upplevde inte att detta gav tillräcklig vägledning. De förväntade sig hjälp att kvalitetssäkra det kommande beslutet. Länsstyrelsen uppfattade att MSB inte förordade ett övertagande utan att Länsstyrelsen istället skulle stödja räddningstjänsterna. MSB anser att de inte tog ställning utan redogjorde för lagens intentioner. Länsstyrelsens grundfråga till MSB gällde om beslutet till övertagande var korrekt, inte rådgivning avseende om Länsstyrelsen borde ta över eller inte. När MSB vid mötet uppfattade informationen att de kommunala räddningstjänsterna begärt att Länsstyrelsen skulle ta över konstaterade MSB, att det bara fanns ett beslut för Länsstyrelsen att fatta, dvs. beslut om ett övertagande. Sedan gick Länsstyrelsen vidare med övertagandet med rådgivning från bland annat MSB.

Vidare under skogsbranden lämnade MSB stöd i juridiska frågor till Länsstyrelsen och Försvarsmakten. MSB:s jurister var även delaktiga i stödet till hur ersättningsfrågan efter branden skulle hanteras. MSB:s stöd till ersättningshanteringen utvärderas som ett separat delprojekt, se avsnitt 1.2 Uppdraget. Slutligen var juristerna delaktiga i flera delar av MSB:s interna arbete.

4.2.3 Förväntningar

Externa förväntningar

Det fanns förväntningar om en tydlig innehållsförteckning för skogsbrandsdepåerna och medföljande och instruerande personal. Det fanns också förväntningar om att MSB skulle hålla reda på var utrustningen tog vägen.

Utvärderingsgruppen har bara kunnat verifiera ett uttryck för förväntan på stöd med skogsbrandexpertis under insatsen och det gällde beräkningar för vattenförsörjning i den stora begränsningslinjen. Räddningsledningen hade ingen förväntan om expertstöd motsvarande det som MSB förmedlade från Skogsstyrelsen.

Räddningsledningen hade inga förväntningar om stöd med tillsatsmedel i släckvatten. Räddningsledningen hade förväntningar om att bli tillfrågade innan MSB lät tillverkaren av tillsatsmedel för släckvatten flytta sin lagerhållning till Västerås flygplats.

Länsstyrelsen förväntade sig juridiskt stöd i form av en konsekvensbedömning av ett övertagande och med kvalitetssäkring av deras förslag på beslut att ta över kommunal räddningstjänst.

Flera intervjuer har gett uttryck för en spänning mellan MSB och de lokala räddningstjänsterna och senare länsstyrelsens räddningsledning. Det handlar både om förväntningar på att MSB skulle agera men också på att MSB inte skulle lägga sig i eller ta över.

Interna förväntningar

En intern förväntan verkar ha varit att inte bara stödja insatsen utan också aktivt delta i genomförandet.

Det fanns en förväntan inom MSB att alltid använda bästa möjliga taktik och teknik vid räddningsinsatser och till exempel använda så miljövänliga metoder som möjligt.

Det fanns en intern förväntan om att MSB skulle getts en mer strategisk roll från start. Det fanns en besvikelse över att det tog över en vecka innan MSB fick till en mer strategisk dialog med räddningsledningen och fick en tydlig plats vid stabsgenomgångarna.

Det fanns en intern förväntan på att MSB:s utbud av stöd i olika former var väl känt och accepterat hos samhällets olika aktörer och inom MSB. I flera intervjuer, både interna och externa, har utvärderingsgruppen kunnat konstatera att så inte alltid var fallet.

4.2.4 Analys

Skogsbrandsdepåer

Nationell förstärkningsmateriel har utvecklats under lång tid och använts vid tidigare större skogsbränder, översvämningar och oljeutsläpp. Skogsbrandsdepåerna har lokal och regional förankring genom att de genom avtal förvaras hos räddningstjänsten. De är väl kända och MSB svarade snabbt på förfrågan om stöd med skogsbrandsdepåer. De externa aktörer som intervjuats har samtliga verifierat att utrustningen i princip motsvarat förväntningar och behov och bidragit till en effektiv räddningsinsats.

Viss kritik har riktats mot att viss utrustning i depåerna inte höll rätt kvalitet och var förberedd för omedelbart bruk. En del motorsprutor strejkade, utrustningen var inte uppackad och innehållsförteckning saknades.

Beslutet att skicka skogsbrandsdepåer skulle enligt rutinen i första hand tas av verksamhetsansvarig för arbetslag 1 på enheten för insatser under kontorstid och av chef i beredskap utanför kontorstid. Enligt samma rutin skulle projektledaren samråda med sakkunnig personal på enheten för logistik och stödresurser innan en depå aktiveras. När den första skogsbrandsdepån skickades ut på fredagen togs kontakt med enheten för logistik och stödresurser först efter att depån hade aktiverats. Kännedom om rutinen varierade inom enheten för insatser och enheten för logistik och stödresurser. Detta ledde till osäkerhet främst inom enheten för logistik och stödresurser vilket resulterade i merarbete för att säkerställa vad som faktiskt skickats till Ramnäs. Enligt MSB:s rutin är det den räddningstjänst som begär förstärkningsresurser som också ansvarar för att, i dialog med den som på MSB:s uppdrag lagerhåller depån, göra upp om vem som sköter transporten. Otydlig kommunikation om transporten av depåer mellan MSB, räddningsledningen och de lokala räddningstjänsterna där depåerna förvarades ledde till förseningar och i ett fall en dubbel leverans.⁴⁰

Att utrustningen i en depå packas i två separata containrar visade sig också vara sårbart vid en stor skogsbrand. I åtminstone ett fall separerades containern med påföljd att insatspersonalen i skogen stod med icke komplett utrustning.

⁴⁰ Checklista för TiB vid nationell stödinsats – skogsbrand, MSB, 2014-06-19 samt Rutin vid nationell stödinsats – Skogsbrand, 2014-04-25

Stödpersoner och materiel

De två stödpersonerna från MSB på plats i Ramnäs arbetade från måndag kväll till fredag förmiddag utan avlösning och med endast några få timmars sömn per dygn. Arbetsmiljön var krävande då de hanterade förfrågningar både på plats och svarade upp mot MSB:s TiB och beredskapen för stöd till räddningstjänst. Behovet av avlösning blev stort redan efter några dagar. De upplevde rollen och uppgiften som otydlig och sökte själva en roll på plats genom att erbjuda förstärkningsresurser. När MSB under torsdagen den 7 augusti fick personal på plats från enheten för logistik och stödresurser fick de ta ansvar för att ordna upp materielhanteringen och kartlägga vilken typ av utrustning och var all utrustning fanns i terrängen. Detta uppfattades av räddningsledningen som ett värdefullt stöd. Det fanns i fastställd rutin inte krav på medföljande personal till skogsbrandsdepåerna. Eftersom behoven av koordinering av resurserna var stora hade det dock varit bra om stödpersoner från MSB kommit på plats tidigare.

Det hade varit en fördel om personal från MSB hade sänts till brandområdet redan i samband med att den andra skogsbrandsdepån begärdes. Samtidigt är det inte rimligt att sända personal från MSB vid alla skogsbränder då depåer efterfrågas.

MSB:s stöd på plats fick en tydligare struktur efter att GD under fredagen den 8 augusti på plats i Ramnäs utsett en samverkansfunktion. MSB:s personal på plats fick funktionsbaserade kontaktuppgifter vilket också underlättade det fortsatta arbetet.

Förmedling av materiel från andra aktörer

MSB:s organisering av förmedling av materiel, såsom motorsprutor, fungerade bra. Paralleller kan dras till räddningsledningens försörjning med räddningstjänstpersonal, där olika regioner säkerställde kontinuerlig tillgång till personal.

Orsaken till missförståndet om reservkraft mellan MSB och Länsstyrelsen har inte klargjorts. MSB uppger att de i Ramnäs inte har noterat frågan från Länsstyrelsen. Det finns flera exempel där MSB har lämnat olika besked och medarbetare inte har varit medvetna vad andra inom myndigheten gjort eller meddelat. Det var ett mycket ansträngt läge i inledning av händelsen vilket försvårade informationshanteringen. Detta ställer särskilt höga krav på dokumentation och informationsspridning internt. Det är olyckligt att otydliga eller felaktiga besked medfört dubbelarbete.

Tillsatsmedel i släckvatten

Räddningsledningen hade inte efterfrågat tillsatsmedel och reagerade negativt på MSB:s proaktiva agerande. Räddningsledningen har uttryckt en stark irritation över att MSB lät en tillverkare flytta sin lagerhållning till flygplatsen i Västerås och sedan till Ramnäs, utan att räddningsledningen tillfrågats.

Det finns även inom Länsstyrelsen en irritation över att MSB tog egna initiativ med tillsatsmedel. Länsstyrelsen har uttryckt en oro för om tillsatsmedlet är skadligt för miljön och vilka långtidseffekterna i sådant fall kan bli.

Tillsatsmedel i släckvatten används inom svensk räddningstjänst vid släckning av bland annat bränder i byggnader och vid skogsbränder. Tillsatsmedel finns också som taktisk resurs på skopande flygplan som används av många länder i Europa. Att frågan om tillsatsmedel kom på agendan i denna händelse berodde främst på en oro hos MSB:s beredskap för stöd till räddningstjänst över vad de internationella flygplanen skulle komma att medföra och kanske använda. Kunskap fanns inom MSB både om skadliga effekter av vissa tillsatsmedel och om känsliga vattentäkter i brandområdet. På eget initiativ ställde MSB via en extern leverantör tillsatsmedel för släckvatten till förfogande för räddningsledningen.

MSB:s agerande att proaktivt förebygga potentiella miljöskador i samband med mottagande och bruk av internationellt stöd bygger på en sakkunnig bedömning av förväntade negativa effekter på miljön om andra tillsatsmedel hade kommit i bruk. Det är ett rimligt agerande och ligger i myndighetens uppdrag att se till att bästa möjliga teknik med minsta möjliga miljöpåverkan används vid räddningsinsatser i Sverige. Beslutet om att inte använda tillsatsmedel från luften togs i en bred dialog och MSB har genom sitt agerande möjliggjort för aktörerna att vid behov agera med minsta möjliga miljöpåverkan.

MSB:s agerande i samband med att tillsatsmedel i släckvatten flyttas till Ramnäs och kom i bruk från marken är däremot ett exempel på när MSB gick för långt i sina försök att agera proaktivt. Räddningsledningens förväntan om att bli tillfrågad innan MSB agerar är rimlig. MSB bör inte agera operativt på eget bevåg under pågående räddningsinsats. Däremot kan och ska MSB proaktivt erbjuda räddningsledningen strategiskt stöd för genomförande av räddningsinsatsen. Detta förutsätter ett väl fungerande samarbete mellan räddningsledningen och MSB:s sakkunniga och ställer krav på MSB:s förmåga till dialog och lyhördhet.

Expertstöd

MSB lämnade det stöd som efterfrågades, framförallt gällde det beräkningar av vattenförsörjning för begränsningslinjen.

Att MSB inte fick fler förfrågningar är anmärkningsvärt. Det är uppenbart att det fanns kunskapsluckor när det gäller till exempel användning av spridningsprognoser för skogsbrand och att koppla dessa till en operativ planering över tid. Skogsbrand är ett litet kunskapsområde spritt över få personer och på flera organisatoriska enheter i MSB, vilket innebär behov av samordning. Enheten för skydd av samhällsviktig verksamhet samordnar dessa personer genom en intern samordningsgrupp.⁴¹ Exakt vilken form av expertstöd MSB hade eller borde ha inom skogsbrandbekämpning var oklart både internt och externt.

Utvärderingsgruppens bedömning är att MSB:s olika kompetenser inom området vegetations- och skogsbrand mer samlat kunde utgjort ett stöd för räddningsinsatsen. I efterhand kan det konstateras att behoven av stöd var stora. MSB borde tidigt, redan under den första helgen, värderat tillgången på intern och extern kompetens inom området och erbjudit stöd till räddningsled-

⁴¹ Nätverket ANKA (arbetsgruppen för naturolyckor och klimatanpassning) med styrgruppen SANKA (styrgruppen för naturolyckor och klimatanpassning)

ningen. MSB borde också från måndagen den 4 augusti, när behoven av stöd blev mer uppenbara, värderat behovet av en observatörsinsats och ställt den mot behovet av stöd till räddningsinsatsen. Den medarbetare med ansvar för skogsbrandfrågor som skickats som observatör under måndagen hade till exempel kunnat ges ett annat uppdrag när det var uppenbart att behoven av stöd var stora.

Den expert inom området som erbjöds av Skogsstyrelsen borde mer tydligt ha knutits till MSB:s samlade stöd och inte som nu till observatörsuppdraget. MSB:s påtryckningar för att få in experten i räddningsledningens analysgrupp är ytterligare ett exempel på när MSB upplevdes gå för långt i sina försök att agera proaktivt. Proaktivt agerande från MSB:s sida förutsätter ett väl fungerande samarbete mellan räddningsledningen och MSB:s sakkunniga och ställer krav på MSB:s förmåga till dialog och lyhörddhet.

Mellan MSB:s TiB-funktion, projektledare i beredskap, materielberedskap och beredskapen för räddningstjänststöd fanns en osäkerhet om hur mycket sakkunskap som ska finnas i skogsbrandfrågor i respektive funktion, hur detta relaterar till linjeorganisationen samt vem som ska ansvara för vad och vilka rutiner som gäller för ett samordnat agerande vid en händelse.

MSB:s TiB, beredskapen för räddningstjänststöd och andra beredskapslagda funktioner vid MSB är beroende av varandra och måste agera koordinerat för att MSB ska kunna agera snabbt och proaktivt stödja en räddningsinsats. De beredskapslagda funktionerna är i sin tur beroende av ett fåtal medarbetare i linjeorganisationen med sakkunskap i skogsbrandfrågor. Deras kunskap behövs som stöd vid den här typen av händelse och här finns en inbyggd sårbarhet i till exempel semestertider eller vid parallella insatser. Det uppstod ytterligare en otydlighet och en osäkerhet när beredskapen för räddningstjänststöd tillika blev den integrerade expertfunktionen i MSB:s särskilda organisation.

Erfarenheter från tidigare testperioder under två år med skopande flygplan i Sverige kunde också tagits tillvara i större utsträckning av MSB.⁴²

Juridiskt stöd

En styrka i MSB:s arbete under skogsbranden var att den juridiska kompetensen inom MSB togs till vara. Det har inte gjorts i samma utsträckning i tidigare händelser.

MSB upplever att det stöd som Länsstyrelsen efterfrågade lämnades. Länsstyrelsen upplever att de först inte fick det stöd de bett om.

I TiB-loggen i WIS framgår att Länsstyrelsen, redan vid kontakt med MSB:s TiB natten till den 5 augusti, framfört att kommunerna önskat att Länsstyrelsen skulle ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst.⁴³ Det är en svaghet i MSB:s interna hantering att denna information inte nådde fram till MSB:s jurist innan telefonmötet med Länsstyrelsen om övertagandet, morgonen den 5

⁴² Skopan ett flygplan för skogsbrandsläckning och kustbevakning: Analys av skogsbränder, Räddningsverket, 1996

⁴³ MSB:s TiB-logg i WIS 2014-08-05, kl. 00.56 respektive kl. 02.00

augusti. MSB kan inte ha en åsikt i övertagandet utan kan endast redogöra för rättsläget och beslutet är Länsstyrelsens. Länsstyrelsen upplevde att deras beslut om övertagande blev fördröjt på grund av att deras information om kommunernas önskan om ett övertagande inte hade nått fram innan mötet. Deras upplevelse baserades på att de uppfattade att MSB ändrade inställning när denna information framkom vid mötet. Länsstyrelsen och MSB har olika upplevelser av vad som sagts och det framstår som att det har skett flera missförstånd.

Effektbedömning

Utvärderingsgruppen bedömer att MSB:s stöd inom prestationsområde ”Stöd med material och expertis” har bidragit till en effektiv räddningsinsats och till en effektiv resursanvändning.

MSB:s stöd bedöms indirekt ha bidragit till samordnade krishanteringsåtgärder.

4.2.5 Rekommendationer

- MSB bör stärka den interna samverkan och samordningen för arbete med skogsbrand och andra naturolyckor samt definiera kompetensområden där MSB ska kunna stödja vid en räddningsinsats. I samband med detta bör begreppet expertstöd och vad som avses med expert förtydligas.
- MSB bör öka förmågan i TIB-organisationen och beredskapen för räddningstjänststöd att i samverkan med linjeorganisationen löpande identifiera lägen med hög risk för skogsbrand. Detta för att underlätta ett proaktivt agerande. Kunskapen bör också ökas när det gäller vilka resurser i form av materiel och kompetenser som finns hos olika aktörer i landet.
- MSB bör i pågående händelser göra prognoser på kommande behov av stöd för att därigenom kunna vidta nödvändiga förberedelser.
- MSB bör utveckla former för stöd till räddningsinsatser och för koordinering av stödresurser på plats. Se även rekommendation i avsnitt 4.9.5 om att skicka ut personal.
- MSB bör se till att checklistor och rutiner vid beställning av nationella förstärkningsresurser är kända för berörda. MSB bör överväga om checklistor och rutiner behöver förenklas och förtydligas.
- MSB bör se över de nationella förstärkningsresurserna för skogsbrand vad gäller exempelvis innehåll och märkning av utrustning. Rutiner i samband med leverans och mottagande vid en räddningsinsats bör ses över. Personal från MSB bör medfölja när fler depåer begärs till samma räddningsinsats.
- MSB bör stödja en vidareutveckling av den frivilliga regionala resurssamordningen av materiel och räddningstjänstpersonal som etablerades under skogsbranden i Västmanland.
- MSB bör ta fram rekommendationer om användning av tillsatsmedel i släckvatten vid vegetations- och skogsbränder, både ur perspektivet miljöhänsyn och som taktisk resurs. Vid begäran av internationellt stöd med skopande flygplan bör frågan om tillsatsmedel i släckvatten hanteras vid beställningen.

- MSB bör pröva möjligheterna till och behov av att upprätta en riksresurslista omfattande både nationella expertkompetenser och stödresurser.

4.3 Stöd med geografisk information

4.3.1 Bedömningsgrund

Externa krav

Varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation.⁴⁴

Enligt lagen om skydd mot olyckor är en statlig myndighet eller en kommun skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på begäran av räddningsledaren.⁴⁵

Enligt MSB:s instruktion ska MSB ha förmågan att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser. MSB ska se till att berörda aktörer vid en kris får tillfälle att effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser.⁴⁶

MSB är Sveriges kontaktpunkt för den europeiska geografiska satellittjänsten Copernicus EMS.⁴⁷ Tjänsten kan användas vid till exempel naturolyckor.

Interna krav

Det fanns ett utkast till rutin för MSB:s roll som kontaktpunkt gentemot Copernicus.⁴⁸ Utkastet på rutin användes under branden och den reglerade förberedelser och aktivering av satellittjänsterna i kombination med en telefonlista med checklista för aktiveringen.⁴⁹

4.3.2 MSB:s stöd

Stöd för kartproduktion

Under händelsens första dagar hade räddningsledningen bristfällig tillgång till papperskartor och andra som deltog i insatsen i skogen saknade egna papperskartor med tillräcklig detaljeringsgrad för skogsområdet. Även sedan Länsstyrelsen hade övertagit ansvaret för räddningstjänsten i berörda kommuner saknades kartunderlag. Detta gällde främst insatspersonal i skogen som saknade uppdaterade tryckta kartor där relevant information om läget kunde noteras. Stödet med kartor och GIS (geografiska informationssystem) förbättrades dock efter hand. Lantmäteriet stödde insatsen med tryckta kartor.

MSB levererade kartmaterial både till MSB:s särskilda organisation och till räddningsledningen.

⁴⁴ 5 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

⁴⁵ 6 kap. 7 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

⁴⁶ 1 och 7 §§ förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

⁴⁷ <https://www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/Karttjanster/Satellitdatatjanster/> [2015-05-19]

⁴⁸ Utkast till rutin vid aktivering av Copernicus EMS, MSB, 2012-11-21

⁴⁹ Telefonlista Copernicus EMS (GMES EMS), MSB, 2014-06-17

Tisdagen den 5 augusti skickade MSB en stödperson till Ramnäs för att få en bättre bild av vad MSB kunde bistå med avseende geografisk information. MSB ombads producera digitalt kartunderlag åt räddningsledningen med information inlagd om skogsbranden. MSB:s enhet för beslutsstöd gjorde om bilder av fysiska kartor till digitala kartor som kunde kompletteras med olika information om branden, till exempel vilka ytor som var avbrända och vilka vägar som var avspärrade. I samarbete med Trafikverket skapade MSB bland annat en enkel karta som fick stor användning och fick stor spridning via Länsstyrelsen. De digitala kartorna användes i den nationella lägesbilden. En interaktiv webbkarta publicerades även på Krisinformation.se. När Länsstyrelsens GIS-ingenjörer kom på plats fick MSB en mer stödjande roll.

Stöd till satellittjänster

Under brandens första dagar kom ingen förfrågan om satellitunderlag. När MSB uppmärksammat Länsstyrelsen om stödet, kom den 4 augusti en förfrågan om att aktivera Copernicus EMS.⁵⁰ På grund av ogynnsamma väderförutsättningar skapades dock få bilder. Stödet genom dessa bilder blev relativt lågt eftersom brandspridningens snabba förlopp initialt medförde att bilderna var inaktuella när de levererades.

Utöver Copernicus utnyttjades en annan satellittjänst, NASA Hot Spots, under branden i Västmanland. Denna satellittjänst kunde detektera större aktiva brandhärddar och på så sätt visualiserades så kallade ”hot spots” på en karta, se Bild 3 nedan.

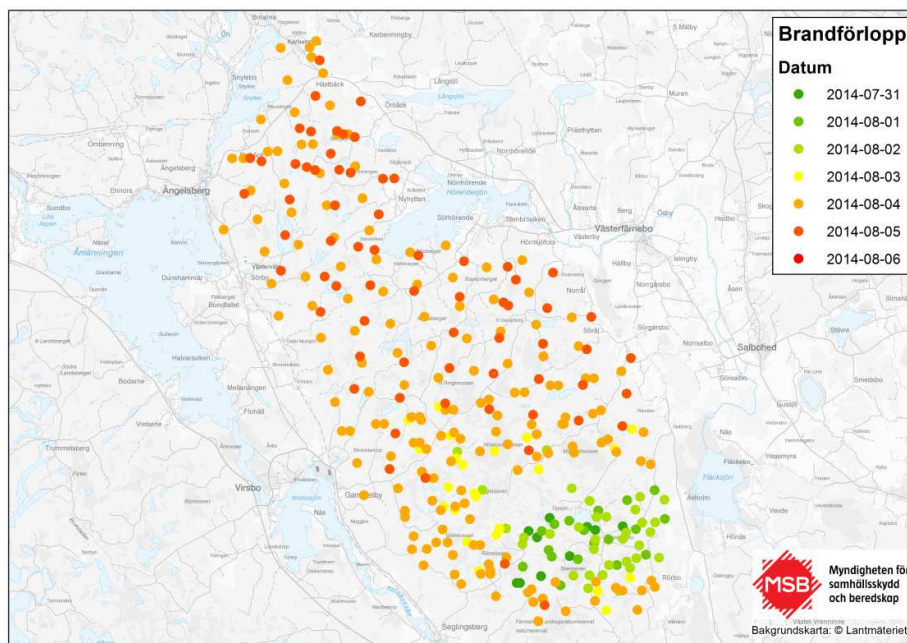


Bild 3, Karta med ”hot spots” som producerades under händelsen.

⁵⁰ <https://www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/Karttjanster/Satellitdatatjanster/>
[2015-05-19]

Stöd för framtagande av fältinventeringssystem

Räddningsledningen hade svårt att få information om förutsättningarna ute i skogen. MSB bidrog då till att anpassa ett kartverktyg så att de som var ute i fält kunde inventera med stöd av läsplattor. Inventeringen sköttes initialt genom räddningsledningens försorg av Frivilliga resursgrupper (FRG) och i ett senare skede av försvarspersonal och räddningspersonal. Resultatet presenterades i en webbkarta. GIS-verktyget bidrog till att identifiera gränser, avbränt område, brandfronter samt var materiel fanns. Verktyget kom i praktiskt användning först när brandspridningen avtagit.

4.3.3 Förväntningar

Externa förväntningar

De som arbetade med insatsen framförde inte något preciserat önskemål gällande kartstöd till MSB. Räddningsledningen kände inte till vilket stöd MSB kunde erbjuda och hade därför inledningsvis inga förväntningar på stöd från MSB. Allt eftersom kartor producerades, kartverktyg utvecklades och personal med ämnesspecifik kunskap kom på plats uppstod dock förväntningar om fortsatt stöd.

Interna förväntningar

Det fanns en intern förväntan att få hjälpa till och en förväntan att aktörerna bättre skulle använda MSB:s kompetens och resurser. MSB förväntade sig också att aktörerna skulle ha bättre kännedom om olika satellittjänster och använda dessa som ett stöd i händelsen.

4.3.4 Analys

Att få tillgång till kartor som visade läget gällande branden var viktigt både för räddningsledningen, för insatspersonalen och för att kunna kommunicera med allmänheten. MSB:s stöd (tillsammans med bland annat Lantmäteriet, Trafikverket och Försvarsmakten) innebar att räddningsledningen kunde skriva ut kartor som innehöll information om brandområdets utbredning, vilka vägar som var avstängda, vilka sjöar som var avstängda, vilka områden som var avspärrade m.m. Stödet hade behövts tidigare under den snabba brandspridningen.

Att med kartverktyget ute i fält kunna inventera hur läget såg ut och var materiel fanns bidrog till att fler personer samtidigt kunde få en bättre uppfattning av läget vid olika tidpunkter. Räddningsledningen uppskattade GIS-stödet, även om verktyget tyvärr kom i drift först när brandspridningen avtagit. Det beror på att verktyget utvecklades under händelsen och att leveransen av läsplattor drog ut på tiden.

För information till allmänheten användes den geografiska informationen på olika webbsidor. Att kartorna fanns tillgängliga digitalt ökade tillgången och uppdateringshastigheten.

MSB:s GIS-personal hade i stor utsträckning räddningstjänsterfarenhet vilket gjorde kommunikationen lättare om vilket stöd som egentligen behövdes. Samverkan med andra GIS-enheter fungerade bra och material delades mellan MSB och Länsstyrelsen på ett positivt sätt.

Kännedomen var begränsad om vilket stöd för geografisk information MSB kunde tillhandahålla. Då det finns ett antal tidskritiska faktorer vid aktivering- en av satellittjänster så behöver berörda aktörer ha en bättre förståelse för denna typ av system om de ska kunna utnyttjas på ett bra sätt. Bearbetning av bilderna tar också tid vilket kan medföra att informationen blir för gammal för att bli användbar.

Initialt var det svårt för MSB att förstå vad räddningsledningen behövde när det gäller geografisk information. Det blev enklare att kommunicera kring detta när sakkunnig personal från MSB kom på plats.

Effektbedömning

Utvärderingsgruppen bedömer att MSB:s stöd inom prestationsområde ”Stöd med geografisk information” har bidragit till en effektiv räddningsinsats, till en effektiv resursanvändning, till en samordnad lägesbild och analys samt till samordnad information till allmänhet och media.

MSB:s stöd bedöms indirekt ha bidragit till att hålla regeringen informerad, till en effektiv räddningsinsats och till samordnade krishanteringsåtgärder.

4.3.5 Rekommendationer

- MSB bör utveckla sitt stöd med geografisk information utifrån potentiella behov och relevanta scenarier.
- MSB bör förtydliga och sprida information till aktörerna om vilket stöd med geografisk information som myndigheten kan tillhandahålla.
- MSB bör se över hur uppstartsfasen för myndighetens stöd med geografisk information kan förkortas.
- MSB bör i varje större händelse överväga behovet av att skicka ut en representant med GIS-kompetens.
- Systemstödet för fältinventering som användes under händelsen bör utvecklas och ingå i MSB:s förstärkningsresurser.
- MSB bör utveckla samverkan med andra myndigheter avseende geografisk information.

4.4 Internationellt stöd

4.4.1 Bedömningsgrund

Externa krav

Varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation.⁵¹

Enligt lagen om skydd mot olyckor är en statlig myndighet eller en kommun skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren.⁵²

⁵¹ 5 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

⁵² 6 kap. 7 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

Enligt MSB:s instruktion ska MSB ha förmågan att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser. MSB ska se till att berörda aktörer vid en kris får tillfälle att effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser.⁵³

Enligt MSB:s instruktion ska MSB vidare i förhållande till Europeiska kommissionen vara Sveriges kontaktpunkt och behörig myndighet för tillämpningen av rådets beslut 2007/779/EG, Euratom av den 8 november 2007 om inrättande av en gemenskapens civilskyddsmekanism. I uppgiften som behörig myndighet ingår möjligheten att begära bistånd från och lämna bistånd till de länder som deltar i samarbetet inom ramen för rådets beslut.

MSB ska före ett beslut om att begära eller lämna bistånd informera Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) om de åtgärder myndigheten avser att vidta.⁵⁴

Sedan 2012 finns icke-bindande riktlinjer för så kallat värdlandsstöd som har tagits fram inom ramen för EU:s civilskyddssamarbete. I korthet ger EU:s riktlinjer vägledning för hur ett land, som givare och mottagare, eller som transitland, kan förbereda sig för en situation när internationell hjälp behövs. EU:s riktlinjer föreslår också hur inkommande internationellt stöd bör hanteras i den operativa fasen.⁵⁵

Interna krav

Det är möjligt för MSB att stödja den berörda Länsstyrelsen i urval och mottagande av efterfrågat stöd.⁵⁶

MSB hade vid tillfället för skogsbranden en rutin för ”Begäran om internationellt stöd vid stora olyckor och kriser i Sverige samt principer för värdlandsstöd” som användes som stöd. Av rutinen framgick att en samlad lägesbild, konsekvensanalyser och behovsbedömningar skulle ligga till grund för beslut om begäran om internationell hjälp. Den aktör som begärde hjälpen skulle så långt möjligt precisera resursbehovet, eventuellt med stöd av MSB. Underlaget skulle lämnas till Försvarsdepartementet som ger klartecken till MSB att gå ut med en internationell förfrågan.⁵⁷

4.4.2 MSB:s stöd

Begäran om internationellt stöd

Söndagen den 3 augusti strax efter klockan två kontaktade räddningsledningen MSB:s TiB och bad MSB undersöka möjligheterna till stöd med skopande skogsbrandsflygplan. MSB inledde förberedelser för en eventuell begäran om internationellt stöd. Bland annat undersöktes oklarheter vad gäller kostnads-

⁵³ 7 § förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

⁵⁴ 9 § förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

⁵⁵ EU Host Nation Support Guidelines, Brussels, 1.6.2012, SWD(2012) 169 final

⁵⁶ Förbättrade möjligheter för stöd inom Norden, MSB, 2014

⁵⁷ Rutin för begäran om internationellt stöd vid stora olyckor och kriser i Sverige samt principer för värdlandsstöd, MSB, 2011-04-14

och försäkringsfrågor. MSB kontaktade även TiB vid sin norska motsvarighet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), för att kontrollera vilka resurser som finns tillgängliga i Norge. MSB hade flera kontakter med räddningsledningen, Länsstyrelsen, Sjö- och flygräddningen (JRCC) och Försvarsmakten för beskrivning av brandens utbredning och för att säkerställa att alla inhemska resurser var uttömda.⁵⁸

MSB bedömning blev att flygande skogsbrandsläckningsresurser av den typ som finns i södra Europa, företrädesvis skopande flygplan specialbyggda för skogsbrandsläckning skulle utgöra en avsevärd resursförstärkning i arbetet med att begränsa brandspridningen.⁵⁹

MSB meddelade räddningsledningen att frågan enligt MSB:s rutin måste lyftas till Försvarsdepartementet och att man måste avvakta klartecken därifrån innan begäran till ERCC kunde göras.⁶⁰ Runt kl. 20.30 hade Försvarsdepartementet godkänt begäran och en halvtimme senare hade den svenska begäran om stöd med flygande släckresurser gått ut till EU:s medlemsländer.⁶¹ Senare samma kväll hade Italien erbjudit två skopande flygplan. Vid midnatt tackade räddningsledningen ja till erbjudandet från Italien och fick besked om att de skulle anlända till Sverige vid lunchtid på måndagen. Följande dag lämnade Frankrike och Spanien erbjudanden om skopande flygplan. Räddningsledningen tackade då ja även till det franska erbjudandet. Flygplanen kom sedan att dröja av väderskäl. De franska planen landade tisdag kväll den 5 augusti. De italienska planen landade på förmiddagen onsdagen den 6 augusti. MSB höll löpande Länsstyrelsen och Försvarsdepartementet informerade.

Under hanteringen av begäran om internationellt stöd uppstod förvecklingar som MSB inte hade förutsett. Formellt är det räddningsledaren som beställare som är kontaktperson (Point of Contact, POC). Rent praktiskt var det svårt för räddningsledaren att verka i den funktionen under pågående skogsbrand. Bristande mobiltäckning i Ramnäs, svårigheter att få tillgång till dokument via e-post och att räddningsledaren byttes ut ungefär var åttonde timme är exempel på försvarande omständigheter. (Bytet av räddningsledare var åttonde timme var innan Länsstyrelsen tog över ansvaret för räddningstjänsten i berörda kommuner.) På tisdagen den 5 augusti kontaktade MSB:s representant i Ramnäs Länsstyrelsen angående att de italienska planen behövde tillstånd för att planen skulle få flyga så lågt som de behövde göra och det uppstod vissa förvecklingar i samband med detta.

Torsdagen den 7 augusti inkom en begäran från räddningsledningen till MSB om att bistå i förlängning av Italiens och Frankrikes hjälp med vattenbombning t.o.m. den 15 augusti. Redan på söndag eftermiddag den 10 augusti tog

⁵⁸ MSB:s beredskap för räddningstjänststöds logg i WIS, 2014-08-03--04

⁵⁹ Bedömning av tillgången till flygande skogsbrandsläckningsresurser i Sverige, PM, MSB, 2014-08-03

⁶⁰ Rutin för begäran om internationellt stöd vid stora olyckor och kriser i Sverige samt principer för värdlandsstöd, MSB, 2011-04-14

⁶¹ Begäran om internationellt stöd till branden i Västmanland, Emergency Log Book i systemet CECIS, MSB, 2014-08-03

räddningsledningen dock beslut om att alla utländska flyg och helikoptrar kunde skickas hem. På måndag och tisdag lämnade de italienska respektive franska planen Västerås flygplats.

Värdlandsstöd/Host Nation Support

MSB hade kontakt med Länsstyrelsen om värdlandsstöd från söndagen den 3 augusti. Länsstyrelsen kontaktade måndagen den 4 augusti MSB:s TiB för att få mer information om vad som kommer att krävas av Länsstyrelsen i form av värdlandsstöd. TiB skickade över ett tidigt utkast på vägledning för värdlandsstöd som var under produktion och bad även Länsstyrelsen prata med kontaktpersonen hos räddningstjänsten.⁶² Länsstyrelsen upplevde att vägledningen inte gav det praktiska stöd som hade behövts utan var för övergripande till sin karaktär. Det fanns heller inte tid att använda sig av vägledningen.

Under måndagen och tisdagen den 4 och 5 augusti hade MSB fortsatta kontakter med Länsstyrelsen för att lösa allt praktiskt. MSB bistod efter förfrågan från Länsstyrelsen med en stödperson från avdelningsledningen vid Avdelningen för samordning och insats. Stödpersonen anlände till Länsstyrelsen på tisdagen den 5 augusti för att stödja i arbetet med värdlandsstöd. I början togs stödpersonen i anspråk i huvudsak som allmänt stabstöd, för att styra upp saker och vara huvudkontakt mellan MSB och Länsstyrelsen.

MSB bistod efter förfrågan från Länsstyrelsen även från onsdagen den 6 augusti med personal på plats på flygplatsen i Västerås för att tillsammans med en person från Länsstyrelsen fungera som värdlandsstöd.

MSB:s stöd till räddningsledningen bestod i att planera och koordinera användningen av det internationella stödet och samspelet med nationella resurser. MSB ordnade bland annat ett möte mellan representanter för besättningarna och räddningsledningen lördagen den 9 augusti.⁶³ Behovet uttalades inte direkt, utan det var en roll som MSB tog på sig eftersom myndigheten hade stödpersoner på plats.

MSB:s stöd till Länsstyrelsen omfattade praktiska frågor som samordning av transport av besättningar, lokaler, mötesrum och kontor tillsammans med flygplatsen, mat till besättningar samt bevakning av flygplanen.

Besättningarnas information och data om planen hade skickats från ERCC till räddningsledningen. Denna information hade behövts på flygplatsen och på Länsstyrelsen innan planen anlände för att förbereda mottagandet på ett bra sätt.

MSB:s stödpersoner för värdlandsstöd som befann sig på flygplatsen hade svårigheter att få kontakt med räddningsledningen i Ramnäs vilket även medförde svårigheter att hålla sig uppdaterad om aktuell lägesbild.

⁶² Tidigt utkast till remissutgåva: När de nationella resurserna inte räcker till - Vägledning i att ta emot hjälp från utlandet, MSB, 2014

MSB:s TiB-logg i WIS, 2014-08-04, kl. 09.17

⁶³ Intern rapport från HNS, Västerås flygplats, Björn Dahlström, MSB, 2014

Det mediala intresset för de utländska planen var hela tiden mycket stort. MSB svarade löpande på frågor.

Värdskap för utländska observatörer

Onsdagen den 6 augusti skickade MSB en person till Västmanland för att ta hand om utländska observatörer från Finland och Estland. MSB:s representant såg till att besökarna kom på plats och arrangerade ett tvådagarsprogram i Västmanland för observatörerna. Programmet genomfördes torsdagen den 7 och fredagen den 8 augusti. I programmet ingick bland annat möte med räddningsledningen, en helikopterfärd över det drabbade området, information från Evakueringsgruppen, Försvarsmakten, hemvärnet och Frivilliga resursgrupper om deras respektive arbete. Informationsfunktionen berättade hur de arbetar med att få ut information till allmänheten och Analysfunktionen kring hur de arbetar med att ta fram prognoser kring brandens fortsatta utveckling.⁶⁴

Övriga erbjudanden om internationellt stöd

MSB förmedlade, via Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge, en kontakt mellan räddningsledningen och ett Norskt helikopterföretag, Storm Helitrans AB. Direktoratet anlitar vanligtvis dem för beredskap med helikoptrar för skogsbrandsläckning. Ett erbjudande om helikopterstöd från Norge inkom till MSB:s TiB på söndag kväll den 3 augusti.

Onsdagen den 6 augusti fick MSB via GD erbjudande om stöd från finska Inrikesministeriet. MSB vidarebefordrade erbjudandet till räddningsledningen och Länsstyrelsen.⁶⁵

Onsdagen den 6 augusti gavs ett informellt erbjudande om ett ryskt vattenbombplan till Länsstyrelsen. Detta på grund av att Länsstyrelsen i Västmanland har vänskapsband med sin ryska motsvarighet. Någon begäran om hjälp av den typen av resurs blev dock inte aktuell.

Av Olycksutredning Skogsbrand Västmanland och i loggen för MSB:s TiB framgår att Estland erbjöd stöd till skogsbranden via MSB:s TiB på måndag eftermiddag den 4 augusti.⁶⁶ Ingen i räddningsledningen har i intervjuerna för den utredningen uppgivit att man fått något erbjudande om estniskt stöd. Inte heller har någon annan dokumentation om vad stödet skulle ha avsett eller vem som avböjt stödet kunnat upptäckas i den dokumentation som utredarna tagit del av.⁶⁷

MSB representerar Sverige i förvaltningen av Nordred-avtalet.⁶⁸ Det har inte framkommit att stöd uttalat efterfrågades utifrån detta avtal.

⁶⁴ Utländska observatörer vid branden i Västmanland, MSB, PM, 2014-08-11

⁶⁵ MSB:s TiB-logg i WIS, 2014-08-06, kl. 18.56

⁶⁶ Olycksutredning Skogsbrand Västmanland, sid 49, MBR, 2014

MSB:s TiB-logg i WIS, 2014-08-04, kl. 9.55

⁶⁷ Olycksutredning Skogsbrand Västmanland, sid 49, MBR, 2014

⁶⁸ Avtal mellan Danmark, Finland, Norge, Sverige och Island om samarbete över territorialgränserna i syfte att vid olyckshändelse hindra eller begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön, Stockholm 2001

<http://www.nordred.org/sv/nordred-avtalet/ramavtalet-svenska/> [2015-05-19]

4.4.3 Förväntningar

Räddningsledningen förväntade sig att kraven på underlag till begäran om internationellt stöd skulle vara mindre omfattande.

Det fanns förväntningar från räddningsledningen om att MSB skulle sköta administration och formalia kring begäran om de internationella flygresurserna. Räddningsledningen ansåg att MSB borde insett svårigheterna med att som räddningsledare under pågående brand vara Point of Contact och MSB borde tagit på sig den funktionen.

Förväntningar fanns från Länsstyrelsens sida om att MSB skulle tillhandahålla en vägledning som ett praktiskt stöd för värdlandsstöd.

Det fanns en extern förväntan att MSB skulle ta på sig en relativt stor sammanhållande roll för värdlandsstöd för att avlasta ansvariga aktörer och säkerställa att resurserna användes effektivt och ändamålsenligt.⁶⁹

4.4.4 Analys

Begäran om internationellt stöd

Sverige har endast liten vana av att begära och ta emot internationellt stöd. Det har bara gjorts vid ett tillfälle tidigare, i samband med stormen Gudrun då Sverige tog emot ett antal elaggregat. Dock hade den handläggare vid beredskapen för räddningstjänststöd, som hanterade begäran om internationellt stöd under skogsbranden, tidigare erfarenhet av en förberedande förfrågan, vilket underlättade arbetet.

Under branden gjordes begäran om internationellt stöd enligt den rutin som fanns och stödet i form av flygplan med vattenbombningskapacitet erhöles.⁷⁰ Enligt rutinen skulle MSB "lämna underlaget till Försvarsdepartementet som ger klartecken för MSB att gå ut med en internationell förfrågan".⁷¹ Det finns i myndighetens instruktion inget direkt krav på att MSB ska invänta klartecken från regeringen.⁷² Att Försvarsdepartementet skulle ge klartecken ingick i rutinen i syfte att säkerställa frågan om finansiering innan MSB går ut med en internationell förfrågan. Det är den aktör som begär internationellt stöd som står för kostnaden och MSB har ingen skyldighet att stå för den. Samtidigt finns det medel för MSB enligt anslag 2:4 ap 1, för "att finansiera fredstida stöd från andra länder vid en allvarlig kris eller inför en möjlig allvarlig kris i Sverige." Villkoret i regleringsbrevet 2014 anger att "Medel under denna anslagspost får användas först efter beslut av Regeringskansliet (Försvarsde-

⁶⁹ MSB HNS-stöd i samband med skogsbranden Västmanland 2014, intervjuanteckning från Observatörsrapport Skogsbranden i Västmanland 2014, MSB, 2014

⁷⁰ Rutin för begäran om internationellt stöd vid stora olyckor och kriser i Sverige samt principer för värdlandsstöd, MSB, 2011-04-14

⁷¹ Rutin för begäran om internationellt stöd vid stora olyckor och kriser i Sverige samt principer för värdlandsstöd, MSB, 2011-04-14

⁷² 9 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

partementet)⁷³. Att detta var motivet framgick dock inte av rutinen. Rutinen med klartecken från Försvarsdepartementet kan ha bidragit till att fördröja hanteringen.

MSB hade inledningsvis svårt att få information om branden, vilket medförde svårigheter att bedöma kommande resursbehov. MSB uppfattade inte behovet förrän förfrågan om internationellt stöd inkom från räddningsledningen under söndagen den 3 augusti. Eftersom själva begäran om internationellt stöd tar tid och det sedan tar tid innan resurserna är på plats, kan det konstateras att begäran gjordes för sent.

Räddningsledningen har haft synpunkter på den första kontakten med MSB. MSB ställde frågor om alla nationella resurser verkligen var uttömda vilket upplevdes av räddningsledningen som ett mistroende och ett ifrågasättande. Detta är en fråga som MSB i enlighet med sin dåvarande rutin behövde ställa och få ett svar på. Dock är det viktigt att detta krav är kommunicerat och att frågor ställs på ett sätt som inte upplevs som ett ifrågasättande.

MSB tog för lite hänsyn till den faktiska situationen och de krav som den ställde. MSB borde insett svårigheterna med att som räddningsledare under pågående brand vara Point of Contact och själva tagit på sig hela eller delar av den funktionen. Avsikten skulle inte vara att leda resursen, utan att stödja hanteringen av formalia och administration. Tät kontakt med räddningsledningen på plats hade då krävts för att säkerställa korrekt information.

I rutinen saknas flera delar inom MSB som kan vara värdefulla i beredningen av förfrågan av internationell hjälp, till exempel enheten för räddningstjänst, beredskapen för räddningstjänststöd och kommunikationsberedskapen.⁷⁴

Värdlandsstöd/Host Nation Support

Personstödet från MSB vid mottagandet på flygplatsen fungerade bra. Länsstyrelsen har angivit att MSB:s stödpersoner bidrog med värdefulla erfarenheter. Däremot kunde MSB inte i förväg konkretisera vilket stöd som personerna skulle komma att bidra med.

MSB:s stödpersoner upplevde att kontakten med Länsstyrelsen fungerade bra. Däremot blev ansvarsfördelningen mellan MSB och Länsstyrelsen till viss del otydlig vilket medförde att stödet inte blev så effektivt som det kunde ha blivit. Ansvar och roller var otydliga både för MSB:s personal och för de personer de skulle samverka med på plats.

Information och data om planen hade skickats från ERCC till räddningsledningen. Dessa uppgifter hade behövts på flygplatsen och hos Länsstyrelsen innan planen anlände för att mottagandet skulle ha kunnat förberedas på ett bättre sätt.

⁷³ Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

⁷⁴ Rutin för begäran om internationellt stöd vid stora olyckor och kriser i Sverige samt principer för värdlandsstöd, MSB, 2011-04-14

MSB:s och Länsstyrelsens stödpersoner för värdlandsstöd som befann sig på flygplatsen hade även svårigheter att hålla kontakten med räddningsledningen i Ramnäs vilken medförde att det blev problematiskt att hålla sig uppdaterad om aktuell lägesbild och ha ett sammanhållet arbetssätt. Det var bra att MSB:s representanter arrangerade ett möte med räddningsledningen den 9 augusti. Mötet hade dock kunnat ha haft ett större värde om det hållits tidigare.

MSB har erfarenhet av värdlandsstöd från internationella insatser. Personal har gått utbildningar arrangerade av bland annat ERCC och gemenskapsmekanismen samt deltagit i en rad internationella övningar. Däremot var erfarenheten begränsad när det gäller att ta emot stöd genom ERCC. Erfarenheter från internationella insatser upplevs inte ha använts systematiskt i någon större utsträckning, utan var personberoende.

MSB hade i sitt regleringsbrev för 2014 ett uppdrag att stödja berörda aktörer att utveckla Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd vid kriser och olyckor.⁷⁵ Implementering av EU:s riktlinjer för värdlandsstöd var en del, att ta fram vägledningen för aktörer som tar emot internationell hjälp var en annan av uppdragets leveranser. Vägledningen var inte färdig vid tidpunkten för branden. MSB hade en idé om hur en stödjande resurs skulle kunna fungera, även om konceptet inte var färdigutvecklat.

Värdskap för utländska observatörer

MSB:s representant som tog hand om de utländska observatörerna uppfattade att besökarna var nöjda med det tvådagarsprogram som MSB arrangerade, även om de inte fick möjlighet att besöka branden landvägen.

Övriga erbjudanden om internationellt stöd

Det är anmärkningsvärt att det saknas dokumentation kring MSB:s hantering av Estlands erbjudande om stöd.

MSB kunde ha bidragit till att det nordiska räddningstjänstsamarbetet, Nordred, använts.⁷⁶

Effektbedömning

Utvärderingsgruppen bedömer att MSB:s stöd inom prestationsområde ”Internationellt stöd” har bidragit till en effektiv räddningsinsats och till en effektiv resursanvändning.

MSB:s stöd bedöms indirekt ha bidragit till att hålla regeringen informerad.

4.4.5 Rekommendationer

- MSB bör se över hur arbetssätt och erfarenheter från arbete under internationella insatser kan nyttjas för händelser inom Sveriges gränser.

⁷⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

⁷⁶ Avtal mellan Danmark, Finland, Norge, Sverige och Island om samarbete över territorialgränserna i syfte att vid olyckshändelse hindra eller begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön, Stockholm 2001, <http://www.nordred.org/sv/nordred-avtalet/ramavtalet-svenska/> [2015-05-19]

- MSB bör i rutinen för begäran om internationellt stöd justera skrivningen om att MSB ska invänta klartecken från Försvarsdepartementet innan internationellt stöd kan begäras.⁷⁷ Det bör tydliggöras vilka delar av beredskapsorganisationen och/eller linjeorganisationen som bör delta i beredningen vid förfrågan till ERCC.
- MSB bör löpande i händelser göra prognoser om resursbehov och eventuellt behov av internationellt stöd. MSB bör uppmärksamma berörda aktörer om troliga kommande behov så att internationellt stöd kan efterfrågas i tid.
- MSB bör vid begäran om internationellt stöd informera den aktör som är beställare om informationsbehov och processen.
- MSB bör fortsätta utveckla förutsättningar för att vid beställning kunna stödja och avlasta den aktör som efterfrågar internationella resurser.
- MSB bör utveckla vägledningen för värdlandsstöd så att den kan användas av aktörerna som ett praktiskt stöd.
- MSB bör förtydliga och utveckla det stöd som myndigheten kan ge vid mottagande av internationell hjälp.

4.5 Rakel, WIS och LUPP

Rakel är Sveriges nationella kommunikationssystem för samhällsviktiga aktörer med uppgifter inom allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Rakel levererar en kommunikationslösning som möjliggör ledning och samverkan inom och mellan samhällsviktiga aktörer, till vardags och i kris.⁷⁸

WIS är ett nationellt webbaserat informationssystem framtaget för att underlätta informationsdelning mellan aktörerna i det svenska krishanteringssystemet före, under och efter en kris.⁷⁹

LUPP är ett program för ledning och uppföljning av räddningsinsatser. LUPP är utvecklat av MSB och vänder sig i första hand till svensk kommunal räddningstjänst. Det primära syftet med LUPP är att tillhandahålla ett verktyg för noggrann dokumentation av händelseförloppet före, under och efter en räddningsinsats.⁸⁰

⁷⁷ Rutin för begäran om internationellt stöd vid stora olyckor och kriser i Sverige samt principer för värdlandsstöd, MSB, 2011-04-14.

I rutin i samma fråga från 2014-12-10 har skrivningen justerats i enlighet med rekommendationen.

⁷⁸ Processbeskrivning Rakel och ledningssystem, MSB, 2014-04-23

⁷⁹ Faktablad - WIS Webbaserat informationssystem för aktörer i krishanteringssystemet, MSB, FAKTA maj 2013

⁸⁰ <https://www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/RIB/Vad-ar-RIB/LUPP/>

[2015-05-19]

4.5.1 Bedömningsgrund

Externa krav

I MSB:s instruktion anges att MSB ska införa, utveckla och förvalta Rakel respektive ta ut avgifter för användning.⁸¹

Enligt regeringsbeslut ska MSB tillhandahålla ”... ett nationellt webbaserat informationssystem... för att underlätta informationsdelning mellan aktörerna i det svenska krishanteringssystemet före, under och efter en kris”, vilket ligger till grund för systemet WIS.⁸²

Enligt MSB:s instruktion ska MSB ha förmåga att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser. MSB ska se till att berörda aktörer vid en kris får tillfälle att effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser.⁸³

Varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation.⁸⁴

Enligt lagen om skydd mot olyckor är en statlig myndighet eller en kommun skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren.⁸⁵

Interna krav

Rakels affärsstrategi 2022 anger att det är kundens och inte MSB:s ansvar att använda Rakel för rätt uppgifter och på rätt sätt. Samtidigt ska utveckling av Rakel styras utifrån användarens behov och ökad samhällsnytta.⁸⁶

Förutom verksamhetens styrande dokument finns dokumentation framtagen för att ge stöd i verksamheten, bland annat en budskapsplattform, en systemarkitekturbeskrivning, en säkerhetsmålsättning och en processarkitekturbeskrivning.⁸⁷

De nationella riktlinjerna för samverkan i Rakel är ett övergripande styrdokument framtaget av Rakels användarorganisationer. Det definierar kommunikationsvägar för ledning och samverkan inom och mellan samhällsnivåerna – lokalt, regionalt och nationellt och för blåljusorganisationer. De beskriver också systemets tekniska förutsättningar och hur ledning och samverkan kan ske med hjälp av talgrupper.⁸⁸

⁸¹ 16 och 26 §§ förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

⁸² Regeringsbeslut 2004-02-19, Skyddat webbaserat informationssystem för aktörer inom krishantering

⁸³ 7 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

⁸⁴ 5 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

⁸⁵ 6 kap. 7 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

⁸⁶ Rakels affärsstrategi 2022, MSB, 2014-10-06

⁸⁷ Processbeskrivning Rakel och ledningssystem, MSB, 2014-04-23

⁸⁸ Nationella riktlinjerna för samverkan i Rakel, MSB342 - maj 2012

MSB har en rutin för omplacering av den mobila basstationen för Rakel från dess ordinarie uppställningsplats till en temporär uppställningsplats, fältinstruktioner för förberedelse inför transport av den mobila basstationen, samt en checklista för temporära uppställningsplatser.⁸⁹

Målet är att WIS ska användas på bred front i hela det svenska krishanteringssystemet. WIS utvecklas i samarbete med aktörerna.⁹⁰

4.5.2 MSB:s stöd

Kapacitet och täckning Rakel

Tekniskt sett fungerade Rakel, men i början av skogsbranden fanns det tillfällen då det blev kö i Rakelnätet.⁹¹ Basstationen i Ramnäs uppgraderades tisdagen den 5 augusti, basstationen i Virsbo uppgraderades onsdagen den 6 augusti och slutligen uppgraderades basstationen i Karbenning söndagen den 10 augusti. Orsaken till att det dröjde med uppgradering av Virsbo och Karbenning var att räddningsledningen av säkerhetsskäl inte tillät personal att åka fram och uppgradera dessa basstationer. Efter det att basstationerna uppgraderats försvann köerna i Rakelnätet. Under branden fanns täckning utomhus med en handstation utmed de större vägarna i området och i delar av det branddrabbade området. Mitt inne i brandområdet var täckningen med en handstation sämre men överlag var täckningen med en fordonsstation god i detta område med reservation för kuperade områden där man behövde använda den så kallade gateway-funktionen.⁹²

På söndagskvällen den 3 augusti inkom räddningsledningen och polisen med en begäran till MSB om att få ut en mobil basstation till platsen. Svaret från MSB var att det kunde dröja en vecka innan basstationen kom på plats. Under tisdagen den 5 augusti kom den mobila basen till brandstationen i Västerås. Den mobila basstationen behövde aldrig användas.

Sambandsstöd Rakel

Det förelåg svårigheter att gruppkombinera in förstärknings- och samverkande organisationer i Rakelnätet vilket fick till följd att mycket av kommunikationen skedde via mobiltelefon istället för via Rakel. En sambandsplan där kommuni-

⁸⁹ Rutin för omplacering av Mobil TBS 01, projekt Rakel, SAAB, 2011-02-06, Fältinstruktioner för de-integration och förberedelse för transport av mobil TBS, projekt Rakel, SAAB, 2011-02-06, Checklista för temporär uppställningsplatser till Mobil TBS, projekt Rakel, SAAB, 2011-02-06

⁹⁰ Faktablad - WIS Webbaserat informationssystem för aktörer i krishanteringssystemet, MSB, FAKTA maj 201

⁹¹ Observatörsrapport Skogsbranden i Västmanland 2014, MSB798 – februari 2015

⁹² Skogsbranden i Västmanland sommaren 2014, Mötesanteckningar från konferens 2014-11-04, MSB

En gateway är en Rakelmobil som fungerar som en länk mellan Rakelsystemet och Rakelmobiler som inte har direktkontakt med nätet.

<https://www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/Rakel/Om-Rakel/Ordlista/>

[2015-05-19]

kationsvägarna åskådliggörs blev mycket viktig då så många enheter och samverkansparter deltog i räddningsinsatsen. Någon struktur på sambandet för att kunna hantera förstärkande enheter och samverkande organisationer hade inte förberetts och samverkande organisationer visste ibland inte vilka talgrupper man skulle använda sig av.⁹³ Någon gemensam sambandsplan fanns inte.

Räddningsledningen kontaktade MSB söndagen den 3 augusti för att få hjälp med att strukturera upp kommunikationen i Rakel, men fick till svar att MSB inte har den funktionen. MSB övervägde heller inte att förmedla denna typ av stöd från någon annan aktör. Räddningsledningen hade sedan en fortlöpande dialog med MSB:s representation på plats om behovet av stöd med sambandsplanering. Den 13 augusti hörsammade MSB räddningsledningens begäran om hjälp och skickade då en sakkunnig representant. Efter samtal med ledningsoperatörer, sektorchefer och representanter för de olika organisationerna i räddningsledningen var bedömningen att behovet av stöd var över. Att börja göra ändringar i sambandet bedömdes bara ställa till med problem.

Rakelmobiler

Under skogsbranden bistod MSB med ett 60-tal Rakelmobiler samt batterier och laddare från den egna verksamheten.

WIS

Räddningsledningen kontaktade MSB för hjälp med att skapa funktionsinloggnings- och utloggningssystem. Räddningsledningen fick till svar att MSB inte kunde hjälpa till med det. Räddningsledningen använde då istället Google Drive.

Den supportfunktion som finns upprättad och verkar 24/7 för WIS (både telefon och epost) tog emot och löste ett flertal förfrågningar om stöd för inloggning och nya användare i systemet. MSB har ingen dokumentation om inkommen förfrågan om funktionsinloggnings- eller metodstöd via denna kanal.

MSB använde WIS för att publicera sina lägesbilder och information från bland annat nationella samverkanskonferenser och i viss utsträckning internt för dokumentation. Även Länsstyrelsen och andra aktörer har publicerat information i WIS under branden.

Flera som intervjuats, både externa och interna personer, har gett uttryck för svårigheter att hitta information i WIS då information placeras på olika ställen och flera händelser/flikar har använts parallellt.

LUPP

LUPP användes inte samlat och inte i staben i Ramnäs. En bit in i händelsen gjorde räddningsledningen bedömningen att det skulle bli för besvärligt att börja använda systemet. Systemet kom därför inte att användas i någon större utsträckning.

⁹³ Olycksutredning Skogsbrand Västmanland, Mälardalens Brand och Räddningsförbund, 2014

MSB mottog ingen förfrågan om metodstöd eller liknande för LUPP under händelsen.

4.5.3 Förväntningar

Rakel

Aktörerna förväntade sig att Rakel skulle fungera och att MSB snabbt skulle kunna förstärka Rakel-nätet, till exempel med den mobila basstationen.

Det fanns en förväntan inom kommunal räddningstjänst att de skulle kunna kommunicera med de flygande resurserna via Rakel.⁹⁴

Vissa användare förväntade sig att det skulle finnas grundprogrammering på Rakelmobilerna. Det fanns förväntningar på att användningen av Rakel i större händelser skulle vara bättre förberett. Anpassning av talgrupper och grupp-kombinering för nationell samverkan förväntades vara enklare.⁹⁵

När sambandet inte fungerade ändamålsenligt förutsatte räddningsledningen att MSB skulle vara behjälplig med sambandsstöd.

Verksamheten för Rakel och ledningssystem ansåg sig inte ha ett operativt uppdrag. De ansåg att deras uppdrag var att tillhandahålla ett nät, en teknisk infrastruktur. Inom andra delar av MSB fanns en förväntan på att MSB ska kunna bistå med sambandsledare eller frågor kring handhavande under en större händelse. Detta även om uppgiften inte ingår i MSB:s planerade uppdrag.

WIS

Den fanns en generell extern förväntan på att de system som är tänkta att vara stöd vid större händelser ska vara enkla och flexibla att använda, även för sällananvändare. WIS upplevdes av användare inte fungera bra för behoven vid skogsbranden. Systemet kunde användas för informationsdelning men inte för insatsledning. Den fanns en förväntan vid skogsbranden på att kunna använda funktionsanvändare i WIS istället för individanvändare.

Det fanns en intern förväntan inom MSB att metodstöd för användning av WIS ska vidareutvecklas.

LUPP

Det fanns en generell extern förväntan på att de system som är tänkta att vara stöd vid större händelser ska vara enkla och flexibla att använda, även för sällananvändare.

MSB förväntade sig att aktörerna skulle ta eget ansvar för hanteringen av LUPP, och att användarna skulle ha nödvändig utbildning och övning för detta.

⁹⁴ Skogsbranden i Västmanlands län - lärdomar för framtiden, regeringsuppdrag, Aud Sjökvist, 2015

⁹⁵ Skogsbranden i Västmanlands län - lärdomar för framtiden, regeringsuppdrag, Aud Sjökvist, 2015

4.5.4 Analys

Kapacitet och täckning Rakel

Det är inte rimligt att Rakelnätets kapacitet är dimensionerat över hela landet för behovet vid en extrem situation som denna. Däremot har MSB en serviceorganisation genom företaget Eltel som innebär att basstationerna kunde uppgraderas förhållandevis snabbt. För att uppgradering ska kunna ske snabbt är det viktigt att behovet av uppgradering identifieras i tid. Det är ofta väl sent när MSB:s nätövervakning indikerar en hög belastning.

Den mobila basstationen kom ut snabbare än utlovat. Beskedet att den mobila basstationen kunde ta en vecka att få på plats skapade däremot onödig oro. Normalt tar det ca 3 veckor att upprätta den mobila basen. Det fordras tillstånd från Post- och telestyrelsen, frekvensplanering och ytterligare ett antal åtgärder, förutom att transportera och fysiskt upprätta den på plats.⁹⁶ Detta var inte känt hos räddningsledningen. Vid intervjuer har det framkommit att det saknades kunskap hos vissa inom MSB om att räddningsledaren vid räddningstjänst enligt lagen om skydd mot olyckor kan besluta om uppställningsplats utan tillstånd från markägaren.⁹⁷ Dock upphör möjligheten när räddningstjänsten avslutas.

MSB:s kommunikation till aktörerna om hur det stod till med Rakelnätet samt vad MSB gjorde och inte gjorde kunde ha varit tydligare.⁹⁸ Verksamheten för Rakel och ledningsstöd hade på grund av semestrar inga kommunikatörer i tjänst under skogsbranden och kommunikationsbehovet vad gäller Rakel uppmärksammades eller prioriterades inte av andra berörda delar av MSB.

MSB har inte mandat att styra användningen av Rakel i fordon eller luftfartyg.

Sambandsstöd Rakel

MSB bistod inledningsvis inte med stöd att strukturera sambandet trots förfrågan från räddningsledningen. Möjligheten att förmedla sambandsstöd från annan lämplig aktör övervägdes inte heller. Det stöd som sedan erbjöds av MSB kom för sent för att göra skillnad i hanteringen av branden.

Verksamheten för Rakel och ledningssystem ansåg sig inte ha ett operativt uppdrag i vardagen och var inte bemannade för att bistå med operativt stöd under en händelse, till exempel sambandsstöd. Det är kundens ansvar att använda Rakel för rätt uppgifter och på rätt sätt.⁹⁹ Samtidigt ska utveckling av Rakel styras utifrån användarens behov och ökad samhällsnytta.¹⁰⁰

⁹⁶ Rutin för omplacering av Mobil TBS 01, projekt Rakel, SAAB, 2011-02-06, Fältinstruktioner för de-integration och förberedelse för transport av mobil TBS, projekt Rakel, SAAB, 2011-02-06, Checklista för temporär uppställningsplatser till Mobil TBS, projekt Rakel, SAAB, 2011-02-06

⁹⁷ 6 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

⁹⁸ Skogsbranden i Västmanland sommaren 2014, Mötesanteckningar från konferens 2014-11-04, MSB

⁹⁹ Allmänna villkor för Rakelsystemet, MSB, 2014-04-01

¹⁰⁰ Rakels affärsstrategi 2022, MSB, 2014-10-06

Internt inom MSB fanns det olika syn på MSB:s roll vad gäller Rakel under en händelse och det var otydligt vem inom myndigheten som ansvarade för vad.

MSB insåg inledningsvis inte att situationen krävde ett annat stöd än vad myndigheten ansåg ryms inom grunduppdraget för Rakel. Enligt lagen om skydd mot olyckor är dock MSB, såsom alla statliga myndigheter, skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren.¹⁰¹ Det är oklart om räddningsledaren formellt åberopade detta.

Vikten av en sambandsansvarig som är tidigt på plats kan inte nog betonas. Sambandsansvarig på en stor och långvarig insats av den här karaktären behöver ha kompetens inom Rakelsystemet, nationella riktlinjer, krishanteringsystemet, stabsarbete m.m.¹⁰² Sådan kompetens kan vara svår att finna i en akutsituation och det borde MSB bistått med när räddningsledningen uppenbarligen behövde hjälp.¹⁰³

Det är inte MSB:s ansvar att grundprogrammera enheterna. Rakel har anslutningsvillkor avseende bland annat utbildning och sambandsanalys.¹⁰⁴ Har sambandsanalys inte gjorts av aktören så har inte Rakelmobilerna en grundprogrammering. Kunden ska se till att personal som handhar Rakelsystemet har adekvat utbildning. MSB tillhandahåller bara en webbaserad grundutbildning i Rakel.¹⁰⁵

Anpassning av talgrupper och gruppkombinering för nationell samverkan upplevdes komplicerat och många var inte vana vid stora insatser och de svårigheter det innebär för sambandsplaneringen. Upplevelsen av funktionaliteten i sambandet varierade mellan organisationerna. Vissa var nöjda och vissa upplevde att det varit problem att hitta talgrupper som fungerade och valde därför att använda mobiltelefon.¹⁰⁶ De nationella riktlinjerna var inte fullt ut anpassade för de behov som uppstår vid händelser där aktörer deltar från hela landet. Sammantaget innebar det att Rakelsystemet inte användes i den utsträckning som hade varit möjligt.

Även om Verksamheten för Rakel och ledningssystem inte hade ett operativt uppdrag så hade MSB behövt representation på plats för att underlätta användningen av Rakel.¹⁰⁷

¹⁰¹ 6 kap. 7 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

¹⁰² Nationella riktlinjer för samverkan i Rakel, MSB342 – maj 2012

¹⁰³ Rapport om sambandsstödet till räddningsledningen på branden i Västmanland, MSB, 2014-09-03

¹⁰⁴ Allmänna villkor för Rakelsystemet, MSB, 2014-04-01

¹⁰⁵ <https://www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/Rakel/Samverka-i-Rakel/Interaktiv-grundutbildning-i-Rakel/> [2015-05-19]

¹⁰⁶ Rapport om sambandsstödet till räddningsledningen på branden i Västmanland, MSB, 2014-09-03

¹⁰⁷ Rapport om sambandsstödet till räddningsledningen på branden i Västmanland, MSB, 2014-09-03

Rakelmobiler

MSB hade inte förutsett att det skulle kunna uppstå ett behov av att kunna tillhandahålla Rakelmobiler och tillhörande batterier och laddare under en händelse. MSB hade därför inte förberett ett sådant stöd, men visade flexibilitet genom att möta efterfrågan med Rakelmobiler från MSB:s övnings- och utbildningsverksamheter.

WIS

Det är en svaghet att MSB:s stödverktyg inte är ändamålsenligt utformade och att de därför inte användes av aktörerna i någon större utsträckning. WIS är endast avsett för informationsdelning, vilket innebär att förväntningarna på systemet skulle kunna användas till insatsledning inte var realistiska.

MSB:s supportfunktion för WIS har inte mottagit någon förfrågan om funktionsinloggnings. Förfrågan från räddningsledningen har troligtvis ställts på annat sätt.

Användare (både personliga och funktionsinloggnings) hade kunnat hanteras av respektive aktörs administratör med enkla handgrepp i systemet. Detta tycks dock inte ha varit allmänt känt hos aktörerna. Under den aktuella händelsen hade det dock behövts en möjlighet att i Ramnäs skapa funktionsinloggnings för berörd personal som strömmade till från olika delar av landet, vilket inte var möjligt.

Enheten för beslutsstöd bedömer att metodik, planering och vardagsanvändning är det som krävs för effektivt användande av MSB:s stödsystem. Metodstöd för användning av WIS (exempelvis nationella riktlinjer och goda exempel) har länge efterfrågats både internt och av externa aktörer. Tillgång till denna typ av stöd skulle sannolikt ha förbättrat möjligheten till effektiv informationsdelning mellan berörda aktörer.

LUPP

LUPP är inte anpassat för att användas i en plötsligt inträffad händelse. Systemet kräver dels att installationer är förberedda innan händelsen inträffar och dels att användarna har rutiner och metoder för användning. Staben byggdes upp i tillfälliga lokaler som saknade både infrastruktur och förberedda installationer. Potentiella användare kom från olika organisationer och från olika delar av landet. I Ramnäs byggdes det ad hoc upp ett fungerande, om än inte optimalt, arbetssätt.

När stabsledningen kommit ifatt händelsen gjordes bedömningen att en övergång till LUPP hade inneburit ett bättre arbetssätt och bättre löpande dokumentation men att omställningen skulle innebära för stor arbetsinsats med hänsyn till rådande arbetsbelastning.

Hanteringen under skogsbranden har visat att det finns ett behov av systemstöd för samordning av enskilda dagboksanteckningar. I Ramnäs användes Google Drive i stor utsträckning för detta.

Effektbedömning

Utvärderingsgruppen bedömer att MSB:s stöd inom prestationsområde ”Rakel, WIS och LUPP” i viss utsträckning har bidragit till en effektiv räddningsinsats samt till en samordnad lägesbild och analys.

MSB:s stöd bedöms indirekt ha bidragit till samordnad information till allmänhet och media.

4.5.5 Rekommendationer

- MSB bör säkerställa att myndigheten har förmåga att informera berörda aktörer om vilka åtgärder MSB vidtar i Rakelnätet under en händelse.
- MSB bör säkerställa att ansvariga för driften av Rakel-nätet uppmärksammas av myndighetens omvärldsbevakning vid händelser som kan leda till hög belastning i nätet. MSB bör överväga om den mobila basstationen ska kunna aktiveras snabbare än vad som utlovades under skogsbranden.
- MSB bör förtydliga och kommunicera myndighetens roll vad gäller Rakel före respektive under en händelse.
- MSB bör följa upp att aktörerna uppfyller anslutningsvillkoren i syfte att säkerställa deras förmåga att använda Rakel och strukturera samband vid större händelser. MSB bör vidare se till att aktörerna har tillgång till adekvat utbildning och övning för att kunna uppfylla anslutningsvillkoren. MSB bör också se till att den egna myndigheten uppfyller anslutningsvillkoren vad gäller till exempel utbildning, övning och sambandsplanering. MSB bör anpassa de nationella riktlinjerna till större händelser och se över behovet av ytterligare talgrupper för samverkan.
- MSB bör tydliggöra den interna ansvarsfördelningen för stöd avseende Rakel under en händelse så att den kompetens som behövs kan byggas upp i förväg.
- MSB bör överväga att utveckla WIS utifrån behoven i större händelser. MSB bör ta fram nationella riktlinjer och metodstöd för WIS.
- MSB bör se till att den egna personalen har nödvändiga kunskaper i WIS.
- MSB bör kommunicera till aktörerna vad som krävs för att använda LUPP i en händelse och ta fram metodstöd för LUPP.
- MSB bör se över möjligheten att utveckla systemstöd för enskilda dagboks-anteckningar och samordning av dessa.

4.6 Stöd till Länsstyrelsen i Västmanland

Här beskrivs MSB:s specifika stöd till Länsstyrelsen. Därutöver beskrivs MSB:s stöd till samordning och MSB:s lägesbild i avsnitt 4.7 och stöd till informationssamordning i avsnitt 4.8. Det internationella stödet beskrivs i avsnitt 4.4.

4.6.1 Bedömningsgrund

Externa krav

Varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation.¹⁰⁸

Enligt sin instruktion ska MSB se till att berörda aktörer vid en kris får tillfälle att samordna krishanteringsåtgärderna samt samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder.¹⁰⁹

Enligt förvaltningslagen ska varje myndighet lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.¹¹⁰

Interna krav

I rutin för vakthavande samordnare (VAS) anges bland annat att VAS ska identifiera behov av samordning och agera på behovet samt hantera begäran om stöd till samordning.¹¹¹ Arbetet sker främst genom direktkontakt med berörda och genom att arrangera samverkanskonferenser.

4.6.2 MSB:s stöd

Tisdagen den 5 augusti arrangerade MSB på uppdrag av Länsstyrelsen i Västmanland en nationell samverkanskonferens med syfte att inventera resurser till Länsstyrelsens arbete med skogsbranden. Detta avsåg inte räddningstjänstpersonal. Bland annat efterfrågade Länsstyrelsen resurspersoner som kunde arbeta i informationsfunktionen eller generellt i staben. Länsstyrelsen beskrev sina behov och deltagande aktörer uppmanades skicka in uppgifter till MSB om vilka personer de kunde bidra med. MSB sammanställde sedan detta i en lista och uppdaterade och överlämnade regelbundet listan till Länsstyrelsen i Västmanland. MSB skötte denna resursinventering åt Länsstyrelsen under ca två veckor.

Stöd till informationsfunktionen

Från den 14 augusti bistod MSB informationsfunktionen i Ramnäs med kriskommunikatörer på plats. Inför flytten tillbaka från Ramnäs till Västerås den 18 augusti fick MSB en förfrågan från Länsstyrelsen om att förstärka informationsfunktionen med ytterligare personal. MSB stöttade Länsstyrelsens krisorganisation genom att fortsätta kommunikationsarbetet som redan pågick (presskommunikation, sociala medier osv) och genom att MSB medverkade i uppbyggnaden av det långsiktiga kommunikationsarbetet i Länsstyrelsens fortsatta hantering av händelsen. En person från Länsstyrelsen var ansvarig för informationsfunktionen men det var MSB:s bemanningsstöd som hanterade det praktiska. Bemanningsstödet var först schemalagt att vara där en vecka, men stödet förlängdes och MSB kom att utgöra en stor del av Länsstyrelsens informationsfunktion under ca två veckor.

¹⁰⁸ 5 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

¹⁰⁹ 7 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

¹¹⁰ Förvaltningslag (1986:223)

¹¹¹ Rutin för vakthavande samordnare, MSB, 2014-06-12

Informationsfunktionen i krisorganisationen medverkade i det övergripande beredningsarbetet i Länsstyrelsens stab genom att lyfta frågor som behövde dömas av, att driva på i frågor som Länsstyrelsen behövde kommunicera kring, samt att fortsätta med närvaron i sociala medier och med presskontakter.

Metodstöd/Rådgivning

MSB bedömde att Länsstyrelsens hantering behövde breddas från räddningstjänstfokus till det bredare geografiska områdesansvaret. Måndagen den 11 augusti skickade MSB därför två stödpersoner till Ramnäs, efter att ha erbjudit Länsstyrelsen metodstöd för att hjälpa dem att utveckla sin hantering av det geografiska områdesansvaret.¹¹² Stödpersonerna följde arbetet i Ramnäs och hjälpte till att identifiera vad som var Länsstyrelsens roll och behov. Stödet hanterades av enheten för samordning.

I nära samverkan med ett flertal försvarsdirektörer från andra länsstyrelser, som också var på plats för att stödja Länsstyrelsen i Västmanland, lämnade MSB metodstöd/rådgivning till Länsstyrelsen avseende hur det geografiska områdesansvaret kunde hanteras. Tillsammans gick de igenom förslag på hur staben skulle kunna byggas upp och skissade på olika organisationslösningar i dialog med Länsstyrelsen. De inventerade vilka resurser och vilken kompetens MSB och andra länsstyrelser hade och som skulle kunna bli ett stöd. Resultatet blev ett konkret förslag på hur staben skulle kunna bemannas med stöd från MSB och andra organisationer. Därefter handlade stödet främst om planering på längre sikt utifrån kommande behov. Länsstyrelsen uppfattade inte detta som ett metodstöd utan som att stödpersonerna utgjorde resurstöd till Länsstyrelsens stab.

MSB:s stödpersoner medverkade även hos Länsstyrelsen i Västerås i till exempel analysfunktionen och tillfälligt som stabschef, utöver att leverera metodstöd.

Länsstyrelsen ställde också en förfrågan till MSB om att tillgå en stödperson inom området utvärderingsmetodik. MSB tillhandahöll en sådan resurs under en vecka.

MSB:s stödpersoner fortsatte att lämna stöd tills Länsstyrelsen själv hade planering och uthållighet på längre sikt. De var på plats till den 26 augusti.

4.6.3 Förväntningar

MSB upplevde inte att Länsstyrelsen hade några förväntningar på metodstöd, utan MSB gav sådant stöd utifrån sin egen upplevelse av situationen. Däremot upplevde flera av MSB:s representanter förväntningar på att MSB skulle hjälpa till med bemanningen av Länsstyrelsens organisation. Inte så mycket med att förmedla kontakter, utan främst genom att bidra med MSB:s egen personal. Dessa förväntningar fanns kvar även när situationen stabiliserats.

I fallet resurstöd inom utvärdering gjorde Länsstyrelsen en konkret förfrågan till MSB. Den resurs som tillhandahölls var uppskattad, men Länsstyrelsen förväntade sig att resursen skulle ha gjorts tillgänglig längre tid än en vecka.

¹¹² Tjänsteanteckning i mail från Johan Gert, MSB, 2014-08-11, 11:42

Även MSB:s stödperson hade förväntningar på att få fortsätta ge stöd under en längre tid.

4.6.4 Analys

MSB:s arbete med resursinventering av förstärkningspersonal till Länsstyrelsen fungerade bra. Även stödet med personal från MSB uppfattas ha fungerat väl, trots att det inte var förberett i förväg. MSB:s erbjudande av metodstöd var proaktivt då Länsstyrelsen huvudsakligen inte efterfrågade det, men heller inte protesterade mot det. Dock kan det efteråt konstateras att det borde ha initierats ännu tidigare. Det var en styrka att MSB:s personal för metodstöd samarbetade med andra länsstyrelsernas representanter på plats.

MSB hade intentionen att stödja Länsstyrelsen tills de själva kunde hantera sin uppgift och bemanning. Efter återflytten till Västerås försökte MSB säkerställa att Länsstyrelsen skulle klara sig utan MSB:s stöd på plats.

De relationer och den personkännedom som tidigare byggts upp mellan Länsstyrelsen/länsstyrelserna och MSB var värdefulla för att snabbt kunna hjälpas åt och få igång ett fungerande samarbete.

Den personal som lånades ut av MSB till Länsstyrelsen, och därmed stod under Länsstyrelsens ledning, hade MSB:s profilkädder av samma snitt som MSB-personal på plats. Det kan ha skapat otydlighet och försvårat för andra aktörer att förstå i vilka roller MSB:s personal agerade. Det kan kanske vara bra om det ändå framgår att personerna kommer från MSB så att de inte förutsätts känna till det dagliga arbetet hos den aktör de är en resurs hos.

Bedömningen är att MSB har samverkat med Länsstyrelsen och gett stöd i krissituationen, både avseende uttalat och outtalat behov, utan att frångå ansvarsprincipen.

MSB:s personal anser att stödet gett effekt, både avseende bemanningsstöd och metodstöd. Det är inte lika tydligt att Länsstyrelsen uppfattade MSB:s metodstöd som just metodstöd. Det kan bero på att flera olika personer från Länsstyrelsen varit inblandade vid olika tidpunkter. Hur stödet uppfattades har dock mindre betydelse så länge stödet gav avsedd effekt.

Effektbedömning

Utvärderingsgruppen bedömer att MSB:s stöd inom prestationsområde "Stöd till Länsstyrelsen i Västmanland" har bidragit till effektiv resursanvändning, till samordnade krishanteringsåtgärder, till en samordnad lägesbild och analys samt till samordnad information till allmänhet och media.

4.6.5 Rekommendationer

- MSB bör utveckla formerna för att kunna lämna metodstöd till enskilda aktörer under pågående händelse. MSB bör också utveckla sitt stöd till aktörernas förberedande arbete.
- MSB bör stödja länsstyrelserna med att ytterligare utveckla deras förmåga att stödja varandra.

Ytterligare rekommendationer med bäring på stödet till länsstyrelsen återfinns i avsnitt 4.9.5.

4.7 Stöd till samordning och MSB:s lägesbild

Detta avsnitt behandlar det stöd som MSB bedrev under händelsen utifrån sin instruktion, att aktörerna vid en kris ska få tillfälle att samordna sig.¹¹³ Annat stöd som MSB lämnar kan också bidra till samordning på olika sätt och beskrivs på andra ställen i utvärderingen. MSB:s stöd till samordning av information till allmänhet och media beskrivs i avsnitt 4.8. Att effektivt använda samhällets resurser återfinns i avsnitt 4.2. Indirekt stöd i form av geografisk information för aktörernas eget arbete med lägesbilder beskrivs i avsnitt 4.3 Stöd till geografisk information.

4.7.1 Bedömningsgrund

Externa krav

Varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation.¹¹⁴

Enligt sin instruktion ska MSB se till att berörda aktörer vid en kris får tillfälle att samordna krishanteringsåtgärderna samt samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder.¹¹⁵

Enligt förvaltningslagen ska varje myndighet lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.¹¹⁶

Interna krav

MSB:s TiB ska enligt rutin för tjänsteman i beredskap bland annat upprätthålla lägesbild och skapa och delge lägesbild vid allvarlig händelse.¹¹⁷ Den ordinarie analysfunktionen vid enheten för omvärld och beredskap ska samverka med TiB vid framtagande av lägesbilder.¹¹⁸ Ansvar för extern spridning av lägesbildens regleras i en processbeskrivning, en instruktion och en checklista.¹¹⁹

I rutin för vakthavande samordnare (VAS) anges bland annat att VAS ska identifiera behov av samordning och agera därefter samt hantera begäran om stöd till samordning.¹²⁰ Arbetet sker främst genom direktkontakt med berörda och genom att arrangera samverkanskonferenser.

¹¹³ 7 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

¹¹⁴ 5 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

¹¹⁵ 7 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

¹¹⁶ Förvaltningslag (1986:223)

¹¹⁷ Rutin för tjänsteman i beredskap, MSB, 2014-05-27

¹¹⁸ Rutin för vakthavande omvärldsanalytiker och analysfunktion, 2014-05-26

¹¹⁹ Processbeskrivning MSB:s beredskapsorganisation, 2014-02-25

Instruktion för TiB-funktionen, MSB, 2013-11-26

Checklista lägesbild, MSB, 2013-05-02

¹²⁰ Rutin för vakthavande samordnare, MSB, 2014-06-12

4.7.2 MSB:s stöd

Lägesbilder

MSB sammanställer dagligen lägesbilder ur ett nationellt övergripande perspektiv. I den ingick skogsbranden från den 1 augusti. Under skogsbranden i Västmanland gjorde MSB en fördjupad lägesbild avseende skogsbranden från och med den 5 augusti. Som underlag till lägesbilderna samlades information in från berörda aktörer. Lägesbilderna distribuerades sedan till berörda aktörer, inklusive MSB:s egen personal, och publicerades i WIS, efter påpekande från Länsstyrelsen. Det övergripande syftet med lägesbilderna är att ge en helhetsbild av aktörernas agerande samt MSB:s bedömning av vad som är viktigt för den fortsatta hanteringen. MSB:s lägesbilder riktade sig inte till räddningsledningen för branden.

Nationella samverkanskonferenser

MSB arrangerade fem nationella samverkanskonferenser utöver konferenser för informationssamordning. Den första konferensen genomfördes 5 augusti. Syftet var då att ge Länsstyrelsen i Västmanland möjlighet att gå ut nationellt och be om hjälp. Den 6 augusti togs skogsbranden upp vid ordinarie nationell veckosamverkanskonferens. Den 11 och 26 augusti arrangerade MSB samverkanskonferenser med fokus på stöd till drabbade och anhöriga. Ytterligare en konferens genomfördes den 28 augusti som stöd till Länsstyrelsen i efterarbetet. Samtliga samverkanskonferenser finns dokumenterade i WIS. Därtill genomförde MSB elva konferenser för informationssamordning. Dessa redogörs för i kapitel 4.8 Stöd till informationssamordning.

MSB deltog i flera av de regionala samverkanskonferenserna i Västmanland och Dalarna.

Förmedling av stöd från andra aktörer beskrivs i avsnitt 4.2 Stöd med materiel och expertis.

4.7.3 Förväntningar

Lägesbilder

Aktörerna hade olika förväntningar på MSB:s lägesbild. En del ansåg att den borde utgjort ett stöd till räddningsledningen. Det fanns även förväntningar på att MSB:s lägesbild borde varit bättre synkroniserad med övriga lägesbilder och mer detaljerad.

Länsstyrelsen hade förväntningar på att MSB:s lägesbild skulle avlasta arbetet med den egna lägesbilden. De upplevde även MSB:s lägesbild som försenad vid flera tillfällen. Det har även uttryckts förväntningar och önskemål efteråt om att MSB skulle varit behjälpligt i framtagandet av enskilda aktörers lägesbilder under skogsbranden.

MSB hade en förväntan på att få tillgång till korrekt information regelbundet som underlag till sin lägesbild. MSB förväntade sig generellt även att aktörerna skulle ha kunskap och förståelse för syftet med MSB:s lägesbild.

Nationella samverkanskonferenser

Några särskilda förväntningar på nationella samverkanskonferenser har inte framkommit under intervjuerna. Länsstyrelsen förväntade sig återkoppling till

dem efter frågor som bland annat tagits upp vid samverkanskonferenser, vilket de upplevde att MSB inte alltid gjorde.

4.7.4 Analys

Lägesbilder

Syftet med MSB:s lägesbilder var inte tydligt för alla aktörer och det var en svaghet att syftet inte tydligt framgick av lägesbilderna, eftersom det skapar fel förväntningar på MSB:s lägesbilder.¹²¹ MSB har tolkat att 14 § Krisberedskapsförordningen beskriver vad som ska ingå i lägesbilden och sedan inriktar ansvarig chef lägesbilden för den aktuella händelsen. MSB har egentligen tre olika lägesbilder. En lägesbild till Regeringskansliet, en nationell samlad lägesbild som delges aktörerna och en lägesbild för internt beslutsfattande.¹²² Dessa sammanfaller ofta. Eftersom syftet med lägesbilden kan variera beroende på händelse var det en svaghet att det specifika syftet med respektive lägesbild inte tydligt framgick.

MSB hade inledningsvis svårt att samla in information om skogsbranden i den omfattning som MSB ansåg behövdes. MSB fick motstridiga uppgifter från räddningsledningen under söndagen den 3 augusti, först att läget var lugnt och sedan att det behövdes internationell hjälp. MSB borde övervägt att eftersöka information via andra kanaler och genom att skicka ut egen personal för att skapa sig en bättre lägesbild. Under första helgen övervägde MSB inte att skicka personal till Ramnäs, eftersom räddningsledningen inte efterfrågade det. Det dröjde till kvällen den 4 augusti innan MSB skickade egen personal för att bland annat få egna rapporter till MSB. Allt detta påverkade de lägesbilder som MSB tog fram.

All personal från MSB som skickades ut till skogsbranden förväntades förmedla information tillbaka till myndigheten. Trots det var det svårt att få tillräcklig information. Förändringar i uppdraget till utsänd personal genom etablering av en samverkansfunktion i Ramnäs, och stärkt samarbete mellan MSB:s utsända och aktörerna på plats i Ramnäs, underlättade senare informationsflödena.

Svårigheterna att få information från egen personal kan bero på att uppdraget inte tydligt kommunicerades till och/eller uppfattades av den utsände och osäkerhet om vilken information som skulle förmedlas. Den som skickar ut personal har ett ansvar att tydliggöra uppdrag, mandat, rapporteringsvägar etc. Samtidigt förväntas utsänd personal ha ett ansvar att säkerställa att de har förstått sitt uppdrag.

Personal som MSB skickade ut var inte tillräckligt förberedd avseende vilken information som ska förmedlas hem och via vilka kontaktvägar. Rapporteringsrutiner ska ha ingått i interna utbildningar men kanske inte i tillräcklig omfattning. Dessutom har inte all personal genomgått utbildning. Det är en utmaning att vid brist på information bedöma behovet av att göra ytterligare försök att inhämta information. Det var bra att MSB själv försökte få tag på ytterligare information, men med facit i hand borde det ha skett tidigare.

¹²¹ Lägesbilder publicerade av MSB i WIS, t.ex. 2014-08-04 och 2014-08-05

¹²² Mailväxling med mellan Johan Gert och Johannes Östlund, MSB, 2015-03-26

Under hanteringen uppmärksammades att MSB inte hade publicerat sin nationella samlade lägesbild i WIS. Innan MSB aktiverat sin särskilda organisation får chefen på enheten för omvärld och beredskap besluta om delgivning av MSB:s lägesbild.¹²³ MSB:s TiB ska delge lägesbilder till andra myndigheter efter att chef i beredskap (CiB) godkänt den externa leveransen av lägesbilden.¹²⁴ Enligt Checklista lägesbild ska lägesbilden loggas i WIS men det framgår inte om det enbart är internt eller också externt.¹²⁵ Anledningen till varför MSB inte publicerade lägesbilder i WIS har inte klargjorts. Förväntan från aktörerna på att få ta del av MSB:s nationella samlade lägesbild får anses rimlig vid större händelser och om aktörerna själva lämnat underlag till den. Det får anses lämpligt att sprida lägesbilden i WIS eftersom MSB anser att aktörerna ska använda WIS.

En styrka var att underlag från MSB:s kommunikationsfunktion användes vid framtagandet av MSB:s lägesbilder. Kommunikationsfunktionen fick utifrån sin roll tillgång till användbar information om händelsen som kunde tas till vara. Dessutom användes den mediebild som Krisinformation.se tog fram dagligen.

MSB:s arbete med lägesbilder upplevs vara främst resultatfokuserat. Arbetsprocessen för framtagandet av lägesbilder uppmärksammas inte i samma utsträckning, trots att processen i sig kan generera mycket värde bland annat genom att flera personer/aktörer växelverkar, tillför olika perspektiv och tillsammans utvecklar förståelsen.¹²⁶ Det kan vara bra att uppmärksamma både arbetsprocessen för lägesbilder och resultatet i form av lägesbilder.

Det övergripande perspektivet i MSB:s lägesbilder medför att det tar tid att sammanställa och analysera uppgifter. Det gör att lägesbilderna kan upplevas som försenade. Det är en utmaning att i ett hastigt förlopp ta fram en lägesbild med hög kvalitet.

Nationella samverkanskonferenser

Länsstyrelsen i Västmanland uppskattade att MSB hanterade hela förfarandet med att arrangera en nationell samverkanskonferens den 5 augusti för att efterfråga personalresurser till Länsstyrelsens arbete.

Det är en brist att MSB inte systematiskt återkopplat frågor från vid samverkanskonferenser till Länsstyrelsen.

MSB borde varit med på den regionala samverkanskonferensen redan den 3 augusti då MSB bjöds in av Länsstyrelsen. Medverkan hade kunnat bidra med underlag till MSB:s lägesbild och informationsdelning från nationell nivå samt överbrygning mellan olika län.

¹²³ Processbeskrivning MSB:s beredskapsorganisation, MSB, 2014-02-25

¹²⁴ Processbeskrivning MSB:s beredskapsorganisation, MSB, 2014-02-25

¹²⁵ Checklista lägesbild, MSB, 2013-05-02

¹²⁶ Lägesbilder: att skapa och analysera lägesbilder, s. 13-15, 39, MSB770 – november 2014

MSB:s veckovisa nationella samverkanskonferenser och erfarenhet från tidigare händelser underlättade genomförandet av samverkanskonferenser under skogsbranden.

Effektbedömning

Utvärderingsgruppen bedömer att MSB:s stöd inom prestationsområde ”Stöd till samordning och MSB:s lägesbild” har bidragit till att hålla regeringen informerad, till en effektiv resursanvändning, till samordnade krishanteringsåtgärder samt till en samordnad lägesbild och analys.

MSB:s stöd bedöms indirekt ha bidragit till en effektiv räddningsinsats.

4.7.5 Rekommendationer

- MSB bör i det förberedande arbetet både externt och internt tydliggöra syftet med och förutsättningarna för MSB:s lägesbilder. Det specifika syftet bör framgå i respektive lägesbild.
- MSB bör, för att kunna fullgöra sina uppdrag, säkerställa att flera källor används för aktiv informationssökning vid händelser både internt och externt.¹²⁷ Myndigheten bör även överväga att tidigt skicka ut egen personal för att vid behov samla in information. All personal som skickas till en händelse bör vara utbildad för att kunna förmedla information till MSB.
- MSB bör säkerställa att lägesbilder och annan information delas med berörda.¹²⁸
- MSB bör uppmärksamma värdet av både arbetsprocessen att ta fram lägesbilder och resultatet, lägesbilderna, då arbetsprocessen i sig skapar mervärde.¹²⁹
- MSB bör vid behov säkerställa systematisk återkoppling efter förfrågningar till exempel vid samverkanskonferenser.
- MSB bör överväga att delta i alla regionala samverkanskonferenser som genomförs vid en händelse, även i andra berörda län än det primärt drabbade.

4.8 Stöd till informationssamordning

4.8.1 Bedömningsgrund

Externa krav

Varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation.¹³⁰

¹²⁷ Lägesbilder: att skapa och analysera lägesbilder, s. 31-37, MSB770 – november 2014

¹²⁸ Lägesbilder: att skapa och analysera lägesbilder, s. 31-37, MSB770 – november 2014

¹²⁹ Lägesbilder: att skapa och analysera lägesbilder, s. 13-15, 39, MSB770 – november 2014

¹³⁰ 5 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Enligt lagen om skydd mot olyckor är en statlig myndighet eller en kommun skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren.¹³¹

Enligt MSB:s instruktion ska myndigheten se till att berörda aktörer vid en kris får tillfälle att samordna information till allmänhet och media.¹³²

Interna krav

Rutin för vakthavande redaktör/redaktör i beredskap styr arbetet för den redaktionella beredskapen på Krisinformation.se.¹³³

4.8.2 MSB:s stöd

Informationssamordning

Ansvar för stöd till inblandade aktörers samordning av information till allmänhet och media låg på enheten för samordning. Kommunikationsenheten representerade aktören MSB:s kommunikationsverksamhet.

Vid särskild organisation koordinerades MSB:s stöd till informationssamordning inom ramen för samordningsfunktionen. Under branden var dess främsta uppgift att stödja berörda aktörers samordning av information till allmänhet och media och att stödja samverkan och samordning mellan berörda aktörer. Samordningsfunktionen arbetade kontinuerligt med att inhämta bilden av det samlade kommunikationsläget och analysera och bedöma det övergripande kommunikationsbehovet.

I takt med brandens utbredning ökade behovet av information och samordning. Måndagen den 4 augusti tog MSB kontakt med Länsstyrelsen och erbjöd stöd till samordning, vilket hörsammades och förberedelser för informations-samordning gjordes. Tisdagen den 5 augusti skickades inbjudan ut till berörda aktörer om samverkanskonferens för informationssamordning. Förberedelsearbete gjordes även för att aktörerna skulle kunna arbeta med gemensamma frågor och svar, och kontaktlistor togs fram. I och med att behovet av stöd i kommunikationsfrågor var stort, kallades ordinarie och extra personal in från semestern för att kunna hantera arbetsbelastningen.

Under veckan var informationsbehovet och behovet av samordning mycket stort. Fokus låg på beskrivning av brandens utbredning, myndigheternas åtgärder, evakuering, vattenbombning och även information till de fastighetsägare som drabbades.

Tisdagen den 5 augusti blev MSB kontaktad av SOS Alarm angående informationsnumret 113 13 och hur denna funktion skulle kopplas in för att vara ett stöd i arbetet med information till allmänheten. Förberedelser för att kunna tillhandahålla information via informationsnumret gjordes och efter avstämningar med berörda aktörer gick information ut onsdagen den 6 augusti om att 113 13 var det enda informationsnummer som allmänheten skulle vända sig till.

¹³¹ 6 kap. 7 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

¹³² 7 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

¹³³ Rutin för vakthavande redaktör/redaktör i beredskap, MSB, 2014-05-22

För att tillgodose det ökade informationsbehovet hos allmänheten och behovet av stöd för informationssamordning, utökades bemanningen. Personal lånades från andra delar av organisationen och frivilliga kriskommunikatörer, Criscom, kom att anlitas.

Samordningsfunktionen arbetade med att sammanställa och uppdatera frågor och svar som förmedlades till allmänheten via Krisinformation.se, sociala medier, 113 13 samt media. Den samling av samordnade frågor och svar om skogsbranden som Krisinformation.se publicerade kunde även berörda aktörer länka till. Underlag till frågor och svar till allmänheten samlades in och samordnades under de konferenser för informationssamordning som MSB arrangerade. Övriga kommunikationsbehov, kommunikationsaktiviteter och budskap diskuterades också gemensamt. Konferenserna, totalt elva stycken, arrangerades dagligen 5-12 augusti och därefter med några dagars mellanrum. Vid konferenserna deltog kommunikatörsrepresentanter från berörda kommuner, länsstyrelser och myndigheter. Även representanter från informationsnumret 113 13, som administreras av SOS Alarm, deltog.

Krisinformation.se

Webbplatsen Krisinformation.se drivs av MSB och underlagen till den information som publiceras tas fram i samverkan med andra ansvariga aktörer. Arbetet handlade om att skriva nyheter, publicera översättningar, Viktigt meddelande till allmänheten (VMA), frågor och svar m.m.

Den första nyheten om branden skrev Krisinformation.se den 2 augusti. Den gällde den rök som syntes och kändes över Sala-trakten. På måndag eftermiddag den 4 augusti skruvades tempot upp i takt med att brandens omfattning ökade. Efter det ökade antalet frågor och underlag till Krisinformation.se. Under måndagkvällen ombads en kommunikatör av chef i beredskap att åka till Västerås och stötta på plats. Försök till kontakt togs med Länsstyrelsen via telefon och sms utan att lyckas och det blev därför inte aktuellt. Först veckan därpå skickade MSB en webbredaktör från Krisinformation.se till Ramnäs tillsammans med personal från andra delar av myndigheten.

Trycket på Länsstyrelsens hemsida var mycket högt vilket bidrog till att den gick ner och Länsstyrelsen behövde ett alternativ för att publicera sin information. Krisinformation.se erbjöd sig då att ta över publiceringen av Länsstyrelsens nyheter om branden och publicerade dessa på en särskild sida på Krisinformation.se. När Länsstyrelsen behövde publicera information på Krisinformation.se skickade de först informationen med e-post till MSB, vilket både MSB och Länsstyrelsen upplevde som ohållbart i längden. Det innebar en stor arbetsbelastning för redaktionen. Efter några dagar fick Länsstyrelsen behörighet att själva publicera på Krisinformation.se.

4.8.3 Förväntningar

Utvärderingsgruppen har uppfattat att de externa förväntningarna i huvudsak motsvarade det stöd för informationssamordning som MSB levererade.

När Krisinformation.se tog över Länsstyrelsens hemsida hade Länsstyrelsen förväntningar på att få behörighet att själva kunna publicera nyheter och information redan från början.

4.8.4 Analys

Informationssamordning

Mittuniversitetet har gjort en studie som syftar till att analysera hur ledning och koordination av ett nätverk går till, och hur kommunikationssamordningen fungerade i skarpt läge. Studien är en fallstudie av nätverket för kriskommunikation som var aktivt vid Skogsbranden i Västmanland. Studien har analyserat tio konferenser för informationssamordning som MSB arrangerade under perioden 6-22 augusti.¹³⁴

Av studien framgår att konferenserna fungerade samordnande, stödjande, informerande och synkroniserande för de deltagande myndigheterna. De som inte tidigare kände till konferenserna eller MSB:s stödjande roll när det gäller informationssamordning upplevde att det från början tog en stund att komma in i och förstå arbetssättet. Behovet av telefonkonferenserna upplevdes inte som särskilt stort av de aktörer som var akut upptagna med krishantering. Det gällde framför allt Länsstyrelsen i Västmanland, som snarare tyckte att de fick avsätta dyrbar tid till att stödja de andra myndigheterna med sina rapporter om läget, i stället för att bli avlastade och själva få stöd. Samtidigt såg även Länsstyrelsen att konferenserna hade ett viktigt syfte. Av studien framgår att det tog relativt lång tid i uppstartsfasen av informationssamordningen. Det beror i det här fallet förmodligen på att kunskapen om vad MSB:s stöd för informationssamordning innebär inte är tillräckligt känd. Det gemensamma arbetssättet utvecklades över tid i samtalen under konferenserna.¹³⁵

Den föreliggande utvärderingen visar att MSB:s informationssamordning i stor utsträckning fokuserar på hur aktörer på nationell nivå samordnar sig. Den nationella samordningen är beroende av samordning med lokal och regional nivå.

Berörd MSB-personal upplevde att MSB:s stöd till informationssamordning borde kommit igång tidigare. Det tog väl lång tid innan bemanningen var ändamålsenlig.

Samordningsfunktionen i särskild organisation försökte vid flera tillfällen, vid sidan om mötena för informationssamordning, ge råd och rekommendationer till de lokala aktörerna för att bidra till att strategiskt kunna förbereda kommunikationen från Ramnäs. Detta fullföljdes inte vilket dels berodde på bristen på kontaktvägar och dels på avsaknad av återkoppling från Ramnäs. Samverkan förbättrades efter att Länsstyrelsens informationsfunktion flyttades till Västerås den 18 augusti.

MSB:s stöd till samordning för att kunna knyta och upprätthålla kontakter mellan berörda aktörers kommunikationsfunktioner fungerade inledningsvis inte. Många kontaktytor var personberoende vilket gjorde det svårt när det

¹³⁴ Nätverksledarskap för samordning vid kriser, en studie av skogsbranden i Västmanland, C Johansson, E Bäck, Mittuniversitetet, 2015

¹³⁵ Nätverksledarskap för samordning vid kriser, en studie av skogsbranden i Västmanland, C Johansson, E Bäck, Mittuniversitetet 2015

byttes ut personer. MSB efterfrågade tidigt kontaktuppgifter till funktioner istället för till personer.

Den som hade rollen som Vakhavande samordnare (VAS) under veckan som började med den 11 augusti fick uppdraget att hantera de bemanningsfrågor som MSB skulle lösa åt Länsstyrelsen. Arbetet med detta tog för mycket tid från den vakhavande samordnarens ordinarie arbetsuppgifter vilket påverkade samordningsfunktionen negativt.

Under branden fick MSB stöd av tre medarbetare från frivilligorganisationen Criscom.¹³⁶ Det var nytt att använda frivilliga på detta sätt och en utbildning hade hållits för dem strax innan händelsen med branden inträffade. Stödet från Criscom fungerade bra men de kom in lite sent. Det hade varit bra om frågan ställts till dem i ett tidigare skede. Dock hade Criscom själv vidtagit förberedelser så de var redo när frågan från MSB kom.

Krisinformation.se

För Krisinformation.se var det en stor fördel att ha en redaktör på plats i Ramnäs. Inte i första hand för att stötta den drabbade kommunen eller annan aktör, utan för att kunna tillgodose de egna läsarna med snabb och bekräftad information. På plats nås informationen mycket snabbare och det ger också möjlighet att stödja andra organisationer när det gäller att lägga ut information på webben som Krisinformation.se kan länka till. Det upplevdes värdefullt att vara på plats och att arbeta direkt med staben. Även arbetet med frågor och svar fungerade väl och var uppskattat.

Länsstyrelsen har riktat kritik mot att Krisinformation.se var lite trögarbetad och att det tog ett par dagar innan de själva kunde publicera. MSB hade inga förberedda rutiner för att ta över annan aktörs hemsida. Det har tidigare inte varit aktuellt.

Effektbedömning

Utvärderingsgruppen bedömer att MSB:s stöd inom prestationsområde ”Stöd till informationssamordning” har bidragit till samordnad information till allmänhet och media.

MSB:s stöd bedöms indirekt ha bidragit till att hålla regeringen informerad samt till en samordnad lägesbild och analys.

4.8.5 Rekommendationer

- MSB bör se över hur uppstartsfasen av informationssamordningen kan förkortas.
- MSB bör i större utsträckning stödja aktörernas utveckling av lokal och regional förmåga till informationssamordning. Konferenserna för informationssamordning bör utvecklas ytterligare utifrån erfarenheterna från branden.
- MSB bör i varje större händelse överväga behovet på Krisinformation.se av att skicka en kriskommunikatör till den plats där händelsen hanteras.

¹³⁶ <http://criscom.se/> [2015-05-19]

- MSB bör överväga om Krisinformation.se ska kunna användas av andra aktörer när deras webbplatser inte räcker till vid hög belastning vid en kris. MSB bör då se till att det finns förberedda publiceringsmöjligheter på Krisinformation.se för externa aktörer.

4.9 MSB:s organisation och bemanning

4.9.1 Bedömningsgrund

MSB ska ha bemanning, uthållighet och kompetens som motsvarar de externa och de interna kraven på operativ verksamhet.

Arbetsordningen beslutas av GD och reglerar på en övergripande nivå MSB:s organisation, arbetsfördelning, befogenheter och arbetssätt.¹³⁷

MSB:s beredskapsorganisation regleras i den interna föreskriften MSB:s beredskapsorganisation.¹³⁸ Den verksamhet som ska bedrivas enligt föreskriften är dokumenterad i en processbeskrivning¹³⁹ med samma titel och i de rutiner och instruktioner som fanns för processen.

Utöver gällande lagstiftning regleras arbetstid och beredskapsersättning i lokala avtal.¹⁴⁰

4.9.2 MSB:s organisation och bemanning

Inledningsvis hanterades skogsbranden i MSB:s linjeorganisation och beredskapslagda funktioner och ett fåtal personer var involverade. Chef i beredskap övervägde inte att skicka personal till skogsbranden under helgen utifrån den information som fanns då och eftersom räddningsledningen inte begärt sådant stöd. På grund av semestertider var en enhetschef även tjänsteförrättande chef för Avdelningen för samordning och insats och samtidigt chef i beredskap.

På måndagen den 4 augusti förändrades situationen och fler medarbetare engagerades, främst från beredskapsorganisationen. Helgens chef i beredskap avlöstes genom en strukturerad överlämning. Vid lunchtid hölls ett så kallat bedömningsmöte. Beredskapen för räddningstjänststöd förordade på mötet att särskild organisation skulle aktiveras. Deltagarna på mötet kunde samtidigt redovisa att MSB genomförde och svarade upp mot alla inkomna förfrågningar inom ramen för linjeorganisationen. Detta i kombination med att inga konkreta anledningar till ökat ledningsbehov inom MSB redovisades för ansvarig chef, innebar att denne inte fattade beslut om att inrätta särskild organisation.¹⁴¹ Minnesanteckningar från mötet saknas.

Under eftermiddagen och kvällen förändrades dock skogsbranden dramatiskt och MSB skickade två resurspersoner till Ramnäs, främst för att hjälpa till med

¹³⁷ Arbetsordning för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap med bilagor, MSB, 2013-12-17

¹³⁸ 1 § intern föreskrift om MSB:s beredskapsorganisation, MSB, 2014-02-25

¹³⁹ Processbeskrivning MSB:s beredskapsorganisation, MSB, 2014-02-25

¹⁴⁰ LOKA, Lokalt kollektivavtal om allmänna anställningsvillkor inom MSB, 2014-03-04

¹⁴¹ MSB:s TiB-logg i WIS 2014-08-04, kl. 14.37

materielfrågor. Deras uppdrag var otydligt och det är oklart vem inom MSB som formellt fattade beslutet om att skicka ut dem.

På förmiddagen tisdagen den 5 augusti beslutades att aktivera särskild organisation inom MSB. Att särskild organisation aktiverades gjorde det lättare att ta personal i anspråk från olika delar av MSB. Svårigheter att komma i kontakt med räddningsledningen gjorde det däremot svårt att få en bild av vilka behov som förelåg och därmed också att dimensionera bemanningen.

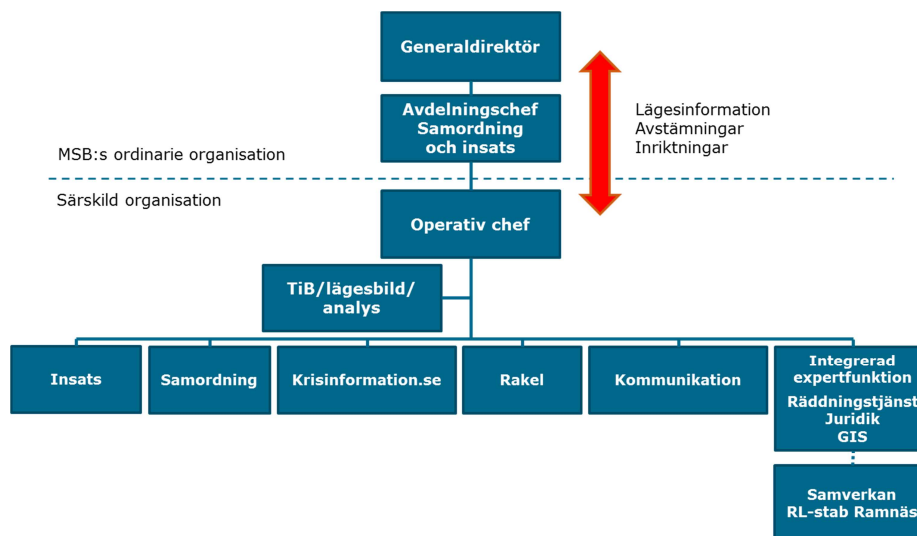


Bild 4, MSB:s särskilda organisation för stöd till hanteringen av skogsbranden.¹⁴²

I särskild organisation ordnades arbetet i olika funktioner, se Bild 4. I funktionerna fanns funktionsledare och helheten hölls samman av operativ chef för särskild organisation och TiB-funktionen. Den särskilda organisationen omformades och utvecklades successivt. Inledningsvis saknades till exempel ett tydligt administrativt stöd i särskild organisation och Avdelningen för verksamhetsstöd saknade representation.

Tisdagen den 5 augusti skickades en person från MSB till Länsstyrelsen i Västerås för att vara behjälplig i värdlandsstödet. Därefter skickades ytterligare personer. De som sändes till Ramnäs och till Västerås fick, utöver sina huvuduppdrag, fungera som samverkansfunktioner från MSB, trots att detta inte var en förberedd och utpekad uppgift.

Fredagen den 8 augusti besökte MSB:s GD Ramnäs och utsåg då efter önskemål från räddningsledningen en uttalad samverkansfunktion för MSB i Ramnäs. I samband med det fick MSB:s representation på plats en utökad roll som förutom att förmedla materiel, expertis och kontakter också innebar att vara MSB:s förlängda arm på plats, säkerställa informationsflöden till och från MSB samt också verka för samordning av MSB:s personal på plats. Operativ chef fattade sedan ett beslut i enlighet med detta.¹⁴³ Enligt GD var intentionen

¹⁴² Skogsbranden i Västmanland – MSB:s stöd till de ansvariga, bildspel, MSB, 2014

¹⁴³ MSB:s TiB-logg i WIS, 2014-08-08, kl. 12.00

med den nya rollen att den skulle placeras direkt under operativ chef i särskild organisation. MSB:s operativa chef uppfattade inte detta. Samverkansfunktionen kom därför att fortsätta vara en del under expertfunktionen i särskild organisation. Samverkansfunktionen i Ramnäs fick stöd för dokumentation av den verksamhet som bedrevs, först från Westinghouse och sedan från Frivilliga resursgrupper.

Det förekom att funktioner i särskild organisation fick inriktningar direkt från GD, till exempel Kommunikationsfunktionen.

Totalt under händelsen var över 100 medarbetare engagerade i MSB:s hantering av skogsbranden, exakt uppgift saknas. Av dessa var över 50 personer på plats i Ramnäs och i Västerås, inklusive chefsbesök och observatörer. Omkring 80 procent av MSB:s medarbetare på plats var där för hanteringen av händelsen och deras arbete beskrivs i övriga avsnitt i detta kapitel. Den 13 augusti hade MSB flest medarbetare på plats, 21 personer inklusive avlösningar och chefsbesök.¹⁴⁴

Chefen för Avdelningen för samordning och insats hade formellt personalsvar för dem som ingick i särskild organisation medan operativ chef utövade personalledning. Därtill hade funktionsansvariga i uppgift att i dialog med berörda enhetschefer bemanna sina funktioner med lämpliga personer samt koordinera med operativa chefer. Totalt roterade under skogsbranden tre personer i rollen som operativ chef. Operativ chef ledde arbetet i särskild organisation. Samtidigt har GD det yttersta ansvaret för MSB:s verksamhet.

I takt med att fler engagerades blev arbetet med att samordna alla som deltog mer krävande. Enheten för operativ personal utgjorde inte ett tydligt stöd till funktionerna avseende frågor om arbetsrätt, bemanning och schemaläggning av personalen i särskild organisation. HR-enheten tog fram information om beredskap, övertid, mertid och brytande av semester m.m. som publicerades på MSB:s intranät den 12 augusti och de svarade på frågor från chefer och medarbetare.

MSB anlät frivilliga från Criscom och det fanns då viss osäkerhet om hur avtalen med dem skulle utformas. Det klargjordes av rättsenheten att det enda alternativet var en tillfällig anställning. MSB lånade även ut personal till andra aktörer, främst kommunikatörer till Länsstyrelsen, och det fanns oklarheter i arbetsgivarfrågor i samband med det. Enheten för samordning skötte själva planering och genomförande av stödinsats för kommunikationsstöd och metodstöd till Länsstyrelsen, utan stöd av projektledare från enheten för insatser.

Vikten av dokumentation och relationen till registraturen påtalades vid flera stabsgenomgångar. WIS användes delvis för dokumentation.

De medarbetare som MSB sände till Västmanland saknade relevant personlig utrustning i form av eventuellt behov av skyddskläder, skyddskor, hjälm, första-hjälpen-utrustning samt IT-stöd och kommunikationsstöd i form av

¹⁴⁴ MSB Stöd skogsbranden Sala – Surahammar, personalsammanställning i Excel-fil, 2014

Rakel-mobil, utöver tjänstedator och -mobiltelefon. Var och en fick utrusta sig efter egen förmåga. Senare under branden anlände till Ramnäs svarta T-shirts med MSB:s logotyp. Detta underlättade identifieringen av MSB:s medarbetare. MSB:s observatörer medförde orange västar märkta med MSB och ordet observatör samt ett par magnetskyltar att fästa på bilarna. Magnetskyltarna nyttjades senare under insatsen av personal från enheten för logistik och stödresurser som hade behov av att fritt röra sig i området för att identifiera och planera insamlingen av materiel.

MSB:s utsända reste i vanliga hyrbilar. Några av dessa bilar användes även i brandområdet, trots att de var olämpliga för terrängkörning och saknade utrustning för att kunna ta sig loss vid fastkörning eller fallande träd över vägen. Ingen första-hjälpen-utrustning fanns tillgänglig eller medfördes ut i fält.

När översvämningar inträffade på flera platser i Sverige och flyktingsituationen i Irak förvärrades i vecka 34, samtidigt som MSB:s arbete med skogsbranden pågick, påverkades möjligheterna för MSB att avsätta resurser till hanteringen av skogsbranden.¹⁴⁵ Flera medarbetare som fortfarande arbetade med branden märkte av att fokus hos bland annat MSB:s TiB-funktion ändrades.

MSB:s särskilda organisation upplöstes den 22 augusti. Därefter lämnade MSB fortsatt stöd inom ramen för linjeorganisationen och den ordinarie beredskapsorganisationen. Detta omfattas dock inte av denna utvärdering, se avsnitt 1.2.4 Avgränsningar.

Chefen för Avdelningen för Samordning och insats skickade den 18 december 2014 ett mail till hela MSB:s personal med ett tack till alla som deltagit i det operativa arbetet under året. Skogsbranden i Västmanland nämns som en av flera händelser som hanterats under året.¹⁴⁶ MSB:s GD har i samband med information till personalen tackat för medarbetarnas arbete i samband med skogsbranden i Västmanland. Länsstyrelsen arrangerade under hösten 2014 ett samlat tack för alla aktörer och frivilliga som deltagit arbetet med branden. MSB begränsade myndighetens medverkan i den tackceremonin.

MSB:s externa kommunikation

Under branden bemannade kommunikationsenheten kommunikationsfunktionen i den särskilda organisationen, parallellt med ordinarie funktion, för att kommunicera de dagliga löpande aktiviteterna och händelserna. Det var ett stort tryck från media under framför allt tisdagen den 5 till och med torsdagen den 14 augusti. Genom en särskild sida på www.msb.se spred MSB tydlig, uppdaterad information om MSB:s roll, uppgifter och åtgärder. På webbsidan kunde MSB dessutom länka till relaterad information. En person utsågs till talesperson i övergripande frågor och stöttades av ett mindre antal personer som svarade för olika specialområden. Dessa talespersoner hade till uppgift att uttala sig i olika media. Talespersonerna medverkade i flera chattar där allmänheten hade möjlighet att ställa frågor. Dessa frågor och svar var sedan

¹⁴⁵ MSB:s TiB-logg i WIS, 2014

¹⁴⁶ Mail från chefen för Avdelningen för samordning och insats till all MSB-personal, 2014-12-18, kl. 15.09

användbara för publicering på webb, inte minst som bidrag till Krisinformation.se.

4.9.3 Förväntningar

Det fanns både externa och interna förväntningar på att MSB skulle lösa sin uppgift, trots semestertider och arbetsbelastning. Det fanns även en förväntan att MSB ska kunna hantera flera händelser samtidigt.

Utvärderingsgruppen upplever att begreppet ”särskild organisation” hade en negativ klang hos vissa externa aktörer. De uppfattade begreppet som hotande och som om MSB förberedde sig för ta över. Det fanns en extern förväntan på att personal som skickats ut av MSB skulle kunna företräda hela myndigheten.

Räddningsledningen förväntade sig att MSB:s observatörer skulle uppmärksamma MSB på behov som de observerade och där MSB skulle kunna vara behjälplig. Räddningsledningen förväntade sig även att MSB:s observatörer skulle varit mer behjälpliga när behoven var uppenbara.

Olika beredskapsfunktioner inom MSB hade förväntningar på att särskild organisation borde ha aktiverats redan den 3 respektive 4 augusti. Förväntningar fanns även på att personal skulle kallas in i ett tidigare skede.

Det fanns en intern förväntan på att myndighetens TiB-funktion skulle ha en högre kapacitet än vad den hade.

Internt fanns förväntningar på att det skulle vara tydliga roller och mandat i särskild organisation och för den personal som skickades ut från MSB. Den operativa chefen förväntade sig att funktionsledare skulle stödja med personalplanering inom respektive funktion och bevaka arbetsmiljö och uthållighet.¹⁴⁷ Vidare fanns en förväntan hos medarbetarna att all den kompetens som fanns i MSB skulle tas till vara i arbetet och nyttjas effektivt.

Flera av de medarbetare som hade tidigare erfarenheter från andra händelser förväntade sig att alla som ingick i särskild organisation skulle känna till och vara vana vid att arbeta i särskild organisation.

Det fanns förväntningar i funktionerna på stöd avseende bemanning, såsom att identifiera lämpliga deltagare i funktioner, planera schema, lägga beredskap och planera avlösning så att arbetstider m.m. hanteras enligt regelverket. Flera förväntade sig att enheten för operativ personal skulle ha denna uppgift. Cheferna förväntades ha kunskap om arbetsrätt.

Flera medarbetare förväntade sig att det skulle finnas administrativt stöd för diarieföring, lokaler, förtäring etc. Det blev särskilt tydligt vid utlämnandet av handlingar.

4.9.4 Analys

Viljan, engagemanget och lojaliteten hos inblandad personal var stor och många har också uttryckt att det är positivt att få ha medverkat i MSB:s arbete

¹⁴⁷ Rutin för särskild organisation, MSB, 2014-03-25

med skogsbranden. Många medarbetare visade på stor initiativförmåga och flexibilitet.

I det stora hela fungerade arbetet i särskild organisation bra, under omständigheterna mycket bra.

Med facit i hand bedömer utvärderingsgruppen att MSB borde ha aktiverat särskild organisation tidigare. Särskild organisation är inte avgörande för MSB:s hantering av en händelse utan ordinarie verksamhet och vakthavande-funktioner dagtid samt beredskapsfunktioner utanför kontorstid fullgör uppdraget. MSB hanterar ofta händelser utan att aktivera särskild organisation. Det är först när ordinarie organisation inte räcker till som särskild organisation aktiveras.¹⁴⁸ Om särskild organisation aktiverats redan på söndagen hade uppbyggnaden av funktionerna i särskild organisation och i förlängningen stödet till aktörerna troligtvis kommit igång tidigare. MSB:s stöd var i stora delar bra, men kom många gånger lite sent. Att internationell hjälp efterfrågades kunde setts som en indikation på allvaret i läget. Behovsbilden och efterfrågan var otydlig för MSB men kanske hade kunnat klargöras med egen informationsinsamling och besök på plats tidigare. Det handlar inte om att överpröva andra aktörers uppgifter utan om att säkerställa att MSB har nödvändig information för att kunna fullgöra sina uppdrag.

Kunskapen om arbetsformen särskild organisation och MSB:s operativa uppdrag är inte tillräckligt känd inom MSB. Detta trots att Avdelningen för samordning och insats uppmanat övriga avdelnings- och enhetschefer att skicka medarbetare på utbildning för att kunna medverka i arbetet med händelser. Skogsbranden visar på behovet av att hela myndigheten är med och bidrar till MSB:s hantering av större händelser.

För medarbetare som inte hade möjlighet att ta del av den löpande lägesbilden i lägesbildsfunktionerna eller delta på MSB:s stabsorienteringar hade det varit värdefullt om MSB:s egen lägesbild och annan information om arbetet i särskild organisation hade varit lätt tillgängligt.

Det fanns brister i kunskapen om hur särskild organisation förväntas fungera. Många medarbetare och chefer som engagerades från andra avdelningar än Avdelningen för samordning och insats hade inte tidigare deltagit i MSB:s operativa verksamhet. Kunskap om arbetsformer, rutiner och förutsättningar varierade hos de inblandade. Det handlade till exempel om funktionsledarens roll och ansvar, arbetsledning, begäran om tjänstgöring, arbetstidslagen (vecko- och dygnsvila samt kompensation av utebliven vila), beredskaps- respektive jourtjänstgöring, obekvämt arbetstid, övertid, schemaläggning etc. Många medarbetare i särskild organisation var heller inte vana att använda WIS.

I särskild organisation saknades mail, telefonnummer och Rakelmobiler till flera funktioner. Att MSB inte själva vid en händelse använder Rakel kan anses anmärkningsvärt när MSB förväntar sig att andra aktörer ska använda Rakel. I stora delar fungerade tillgången till Internet och mobiltelefon men det förekom

¹⁴⁸ Rutin för särskild organisation, MSB, 2014-03-25

problem med kapacitet och täckning. Rakel borde kunnat utgöra ett alternativ. Delvis avsaknad av funktionskontaktvägar försvårade kommunikationen inom organisationen, särskilt när personal byttes ut. Vidare förekom det brister i att uppdrag i särskild organisation inte avrapporterades. Det var inte självklart för alla funktioner att rapportera in genomförda åtgärder.

Det saknades administrativt stöd i Stockholm och Karlstad för till exempel ärendehantering och en logistikfunktion för att hantera lokaler, mat etc. Ärendehanteringens försvårades av att handlingar kom in på olika sätt och i olika system. Vidare begärdes utlämning av en mängd handlingar och vid utlämning ska alltid en sekretessbedömning göras. En sådan bedömning behöver ske i samråd mellan sakkunnig handläggare, arkivarie och jurist. Detta arbetssätt innebär en stor arbetsbelastning när många utlämningsärenden blir aktuella, som vid den här händelsen.¹⁴⁹

Den fysiska arbetsmiljön var inte i alla delar anpassad för det intensiva arbetet i särskild organisation. Detta gäller till exempel möteslokaler, stolar i mötesrum som inte är lämpliga för längre arbetspass och andra hjälpmedel.

Det förekom att få personer fick rotera på samma funktion i särskild organisation, att enskilda medarbetare själva fick ordna sin avlösning och att avlösning kom för sent. Information och arbetsuppgifter fördes inte alltid över vid personalbyte. Många medarbetare arbetade inte enbart i särskild organisation, beroende på arbetsbelastning och behov i linjefrågor. Det gjorde det också svårare att följa upp arbetstid och vila. Det upplevdes inte genomtänkt hur särskild organisation ska fungera i dessa avseenden. Kompetensen på enheten för operativ personal togs inte tillvara och enheten utgjorde inte det stöd som den skulle kunna ha gjort. Formerna för redovisning av arbetad tid upplevdes krångliga.

Det förekom i inledningen av händelsen att vissa personer på MSB behövde agera i flera chefsroller samtidigt, både i ordinarie verksamhet och i särskild organisation. Det medförde hög belastning på dem och de blev en flaskhals. Längre fram hanterades detta genom att rollerna fördelades på flera personer. Överlämningarna i rollerna chef i beredskap respektive operativ chef upplevs ha varit strukturerade. Däremot ger medarbetare uttryck för att det finns tydliga skillnader i hur de leder arbetet, vilket medför otydligheter. Det fanns vidare svårigheter att förmedla information mellan all inblandad personal, till exempel från stabsorienteringar till personalen i de olika funktionerna i särskild organisation.

Det var bra att en uttalad samverkansfunktion etablerades för MSB:s stöd i Västmanland. Samverkansfunktionen bidrog till att MSB:s stöd blev bättre samordnat. Däremot bidrog bristande kommunikation internt kring förändringen till otydligheter avseende relationen till övriga delar av särskild organisation. Det medförde onödigt arbete och viss friktion. Då samverkansfunktionen hade ett bredare uppdrag än stöd till räddningsinsatsen och företrädde hela MSB på plats, hade det varit naturligare att vara kopplad direkt till operativ chef eller MSB:s TiB, istället för till den integrerade expertfunkt-

¹⁴⁹ 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (1949:105)

ionen i särskild organisation, se Bild 4 på sidan 67. Det administrativa stödet till MSB:s samverkansfunktion övertogs från logistikfunktionen i räddningsledningens stab i Ramnäs. Det bedömdes som enklare att fortsätta ta emot den hjälpen istället för att ordna egen bemanning för den uppgiften. Det är oklart vilket formellt personalansvar samverkansfunktionen hade för MSB:s medarbetare på plats.

MSB var ovana att arbeta med utsänd personal inom Sverige. Det medförde behov av improvisation och att detaljer förbisågs. Gällande rutiner upplevdes ibland som ett hinder. Av processbeskrivningen framgår till exempel att en projektledare på enheten för insatser ska planera, genomföra och följa upp insatser som de ansvarar för.¹⁵⁰ Vad det innebär vid nationella insatser är oklart. Projektledare skulle ha kunna utgöra ett stöd till personalen i fält. När särskild organisation avvecklades fanns det ett behov av en projektledare som hanterade frågor där linjeansvar saknades.

Det förekom vidare otydligheter i förberedande information, uppgifter och mandat för utsänd personal. Det var en svaghet att enstaka personer samtidigt fick agera i olika roller, med olika mandat, till exempel som observatör och sakkunnig. Det fanns otydligheter både internt och externt i vilka roller MSB och dess personal agerade.

Beslutsprocesserna i särskild organisation var otydliga och det fanns brister i dokumentationen av fattade beslut. När inriktningar kom från flera håll upplevdes det som otydligt för medarbetarna. Input från myndighetsledningen behövdes men det är då viktigt att organisationens besluts- och informationsvägar används.

Det var en styrka att MSB oförberett kunde sätta samman en grupp med personer för att stödja Länsstyrelsen med kriskommunikation. Dock hade inte alla medarbetare som lånades in från olika delar av MSB kunskap i kriskommunikation. Flera av dem hade däremot erfarenhet av stabsarbete vilket var en fördel. Det fanns oklarheter vad som gäller när myndigheten lånar in/ut personal.

Den personal som MSB inledningsvis sände till Ramnäs hade i stor utsträckning erfarenhet av stabsarbete och räddningstjänst. Det gav goda förutsättningar för att fungera som länk mellan räddningsledningen/andra aktörer och MSB.

I vissa uppgifter krävdes sakkunskap som endast vissa medarbetare inom MSB hade. Vissa kompetenser blev en trång sektor då de bara upprätthölls av en eller ett fåtal medarbetare och behövdes i flera funktioner samtidigt.

TiB-funktionen är central både i MSB:s löpande operativa arbete och i särskild organisation. En stor mängd information flödar genom funktionen. Under skogsbranden var arbetsbelastningen hög och TiB-funktionen upplevdes emellanåt som en trång sektor. Detta försvårades ytterligare av att kontaktvägar i form av mail och telefon till MSB:s ordinarie TiB-funktion och till TiB-funktionen i särskild organisation var samma.

¹⁵⁰ Processbeskrivning MSB:s beredskapsorganisation, MSB, 2014-02-25

Flera medarbetare har uttryckt svårigheter i rollen som stödande i situationer när mottagaren av stödet inte inser brister och behov av stöd. Flera mottagare av MSB:s stöd har gett uttryck för ett missnöje med MSB:s bemötande i enskilda fall. Ett exempel på detta är att MSB har uppfattats som byråkratiska och omständiga när det gäller krav på skriftliga beställningar. Ett annat exempel är oförståelse för den mottagande organisationens roll och uppgifter samt förutsättningar under skogsbranden. Vikten av bemötande har inte särskilt uppmärksammats i MSB:s internutbildningar och MSB har inga skriftliga riktlinjer för bemötande.

Skydds- och varselkläder, tydlig identifiering och ändamålsenliga fordon är exempel på förutsättningar för säkert arbete på en skadeplats. MSB borde ha uppmärksammat utsänd personal om detta och säkerställt ändamålsenlig personlig utrustning och rätt typ av fordon för säkert arbete i fält. Det var vidare olyckligt att all MSB-personal (förutom MSB:s observatörer) fick liknande svarta tröjor med MSB:s logotyp där det inte framgick vilken roll personen hade i branden. Det gick inte att skilja på vem som var till exempel samverkansperson, förmedlare av materiel, stödperson för geografisk information eller personal utlånad till enskild aktör. Detta medförde att medarbetare fick frågor utanför sin roll. Det är viktigt att varje medarbetare förstår sin roll och uppgift, samtidigt som alla medarbetare företräder MSB. Att MSB:s observatörer hade varselvästar underlättade identifieringen och passage genom vägspärrar, men gav också felaktigt ett intryck av att MSB bara skickade en massa observatörer eftersom de genom sina västar syntes ordentligt.

MSB har inte erbjudit något stöd till de medarbetare som varit involverade i det delvis ansträngande arbetet under skogsbranden. I merparten av intervjuerna har utvärderingsgruppen upplevt att medarbetarna har haft ett behov av att prata om händelsen. Flera har gett uttryck för att deras erfarenheter borde tagits tillvara tidigare. De så kallade "Hot Wash Up" som gjorts efter branden var värdefulla. Däremot har de inte varit tillräckliga. Inte alla medarbetare fick heller möjlighet att delta i dem.

I intervjuer har det framkommit att MSB inte upplevs ha lämnat ett tydligt tack till de medarbetare som var engagerade under branden. Att ett tack skickades per epost till samtliga medarbetare vid MSB fyra månader efter branden upplevdes inte tillräckligt. Att MSB inte gav alla berörda medarbetare möjlighet att delta i Länsstyrelsens tackceremoni kan ha bidragit till upplevelsen. Värdet av ceremoniella uppmärksammanden vid insatser utöver det vanliga bör inte underskattas.

MSB:s externa kommunikation

Det var en styrka att ha en egen sida om branden på MSB:s webbplats, msb.se, eftersom den underlättade arbetet med att informera allmänheten och andra aktörer. Även om medietrycket blev stort fungerade arbetet relativt bra. Under händelsen utsågs talespersoner för MSB för att möta media och ge expertkommentarer till händelsen. Samarbetet mellan kommunikationsenheten och talespersonerna fungerade väl, men möjligheten att förbereda sig och inställa sig i rollen hade ökat om möjliga talespersoner identifierats och förberetts i

förväg. Det är vidare viktigt att talespersonerna har tillgång till aktuella lägesbilder.

Behovet av kommunikation i media och till allmänheten i inledningsskedet uppmärksammades av MSB:s kommunikationsberedskap som fick ta emot många av de frågor som inte hanns med att kommunicera på lokal och regional nivå. Återkoppling kring detta hade varit värdefullt för berörda aktörers kommunikationsplanering, men det var svårt att etablera ett sådant samarbete.

Företaget Opoint har på uppdrag av MSB kartlagt och analyserat MSB:s mediebild i samband med skogsbranden i Västmanland 2014, vilket redovisas i separat rapport från delprojekt 2. Opoint ger MSB klart godkänt i en svår kommunikativ situation, men anser att bilden av MSB:s expertroll kunde haft större genomslag.¹⁵¹

Effektbedömning

Utvärderingsgruppen bedömer att MSB:s organisation och bemanning var en avgörande förutsättning och i stor utsträckning ändamålsenlig för att MSB kunde fullgöra sina uppdrag under skogsbranden.

4.9.5 Rekommendationer

- MSB bör överväga fasta kriterier för när bedömningsmöten om aktivering av särskild organisation ska genomföras, till exempel begäran om internationellt stöd. Vid bedömningsmöten bör prognoser över behov utgöra en del av beslutsunderlaget.
- MSB bör säkerställa att samtliga chefer och medarbetare har nödvändiga kunskaper och förutsättningar för att kunna medverka i MSB:s hantering av händelser. Detta gäller bland annat kunskap kring att kalla in personal, arbetstidsregler, beredskap och ersättningar samt interna styrdokument.
- MSB bör säkerställa att fördelningen i personalansvar och arbetsledaransvar mellan chefen för Avdelningen för samordning och insats, operativ chef, funktionsledare och ordinarie chef är ändamålsenlig och känd.
- MSB bör se till att det finns personoberoende kontaktvägar förberedda till olika funktioner i en händelse.
- MSB bör se över det administrativa stödet till särskild organisation. Det är till exempel viktigt att registraturen blir involverad vid större händelser.
- MSB bör se över hur särskild organisation ska fungera med avseende på bemanning och säkerställa att erforderligt stöd finns för detta.
- MSB bör säkerställa att myndigheten har förutsättningar att bemanna identifierade nödvändiga funktioner under arbetstid och eventuella beredskaper, året runt.
- MSB bör överväga att utveckla former för hur personal som engageras i myndighetens arbete under en händelse kan introduceras i händelsen och uppdraget.
- MSB bör överväga om den lägesbild som finns på interaktiva tavlor i lägesbildsfunktionerna kan publiceras i realtid, till exempel på intranätet.

¹⁵¹ Medieanalys, MSB och skogsbranden i Västmanland 2014, Opoint

- MSB bör utveckla formerna för att skicka ut personal samt tydliggöra uppgifter och mandat för dem. Projektledarens roll på enheten för insatser vid nationella händelser bör tydliggöras. Etablerade relationer och relevant kompetens bör beaktas och tas till vara när MSB skickar ut personellt stöd. Vid större händelser bör MSB alltid överväga behovet av en samverkansfunktion på plats.
- MSB bör tydliggöra beslutsprocesserna i särskild organisation och säkerställa dokumentation av fattade beslut.
- MSB bör klargöra vad som gäller när myndigheten lånar in/ut personal, till exempel avtal, uppdrag och vilken organisation personalen företräder.
- MSB bör beakta, prioritera och hantera att specifik sakkompetens som upprätthålls av en eller ett fåtal medarbetare kan behövas i flera funktioner/roller samtidigt.
- MSB bör se över hur belastningen kan minska eller kapaciteten kan öka i TiB-funktionen under större händelser.
- MSB bör se över hur personalens kompetens kan utvecklas avseende bemötande vid kontakt med aktörerna.
- MSB bör överväga om tjänsteanteckning vid muntlig kontakt under vissa omständigheter kan ersätta skriftlig beställning.
- MSB bör säkerställa att utsänd personal har adekvata förutsättningar för att utföra sitt arbete. Det handlar bland annat om tydlig utmärkning av roll på plats samt förutsättningar att verka på skadeplats i form av skydds- och varselkläder etc.
- MSB bör se över de interna formerna för erfarenhetsåterföring från större händelser.
- MSB bör säkerställa att berörda medarbetare erbjuds stöd efter krävande insatser även nationellt.
- MSB bör ta fram former för att tacka de medarbetare som varit involverade i arbetet under större händelser.
- MSB bör i förväg utse och förbereda ett antal talespersoner som kan tas i anspråk vid större händelser.

Ytterligare rekommendationer för att utveckla och förbereda MSB:s externa kommunikation och stöd till media vid större händelser redovisas i rapport från delprojekt 2, se avsnitt 1.2 Uppdrag.

5. Sammanfattande analys

I detta kapitel redovisas en sammanfattande analys av kraven på MSB, MSB:s stöd, externa och interna förväntningar, MSB:s organisation och bemanning samt utvärderingsgruppens rekommendationer. Analysen svarar på utvärderingsfrågorna:

MSB:s stöd

- Har MSB lämnat erforderligt stöd till de ansvariga aktörerna?
- Vilka styrkor och svagheter i förmåga och förberedelser kan identifieras?

Förväntningar

- Stämmer förväntningarna externt och internt överens med MSB:s uppdrag och leverans?

MSB:s organisation och bemanning

- Hur fungerade MSB:s organisation och bemanning under arbetet med skogsbranden?

I kapitel 4 återfinns en analys av MSB:s stöd och rekommendationer per prestationsområde i de olika avsnitten.

5.1 Kraven på MSB

Då de externa kraven på MSB i stora delar är allmänt hållna är det svårt att avgöra vilket stöd som är erforderligt och vilka förväntningar som är rimliga. I vissa delar hade MSB gjort utfästelser kring vilket stöd myndigheten kan tillhandahålla, till exempel avseende förstärkningsresurser. I andra delar hade MSB inte fastställt och/eller tillräckligt tydligt kommunicerat vilket stöd aktörerna kunde förvänta sig. Ofta saknades även internt en tydlig bild av vilket stöd MSB bör kunna ge. I flera delar utvecklades stödet under pågående händelse, till exempel stöd till vårdlandstöd och stöd med geografisk information.

Enligt lagen om skydd mot olyckor är MSB, såsom alla statliga myndigheter och kommuner, skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren.¹⁵² Det kan medföra att MSB kan behöva bistå med stöd utöver vad myndigheten har planerat för och kommunicerat på förhand.

Ett viktigt förtydligande av ansvarsprincipen görs av regeringen i propositionen Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull.

"I ansvarsprincipen, som innebär att den som bedriver verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer, ingår även att initiera och bedriva sektorsövergripande samverkan."¹⁵³

¹⁵² 6 kap. 7 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

¹⁵³ Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull, prop. 2007/08:92, s. 37

Förtydligandet syftar till att tydliggöra samverkansansvaret och myndigheterna ska bli medvetna om det samverkansansvar som de faktiskt har. De berörda ska känna sitt ansvar för helheten. Ansvarsprincipen får inte användas som en förevändning att inte agera med argumentet att någon annan aktör bär huvudansvaret.¹⁵⁴

I det förberedande skedet är det viktigt att, i enlighet med ansvarsprincipen, klargöra ansvarsfördelningen mellan berörda aktörer och säkerställa att nödvändiga förberedelser vidtas av respektive ansvarig aktör.

I en händelse kan det uppstå situationer då enskilda aktörer av olika anledningar inte kan fullgöra sitt ansvar. MSB har då, liksom övriga berörda aktörer och i enlighet med den förtydligade ansvarsprincipen, en skyldighet att ta sitt ansvar för helheten. Detta kan också medföra att MSB i en händelse kan behöva bistå med stöd utöver vad myndigheten har planerat för och kommunicerat på förhand.

5.2 MSB:s stöd

MSB lämnade omfattande stöd till aktörerna, både avseende uttalade och outtalade behov. Myndigheten tog flera egna initiativ, varav vissa framgångsrika och andra mindre framgångsrika. Utfallet berodde ibland på mottagarens förväntningar och behov. I andra delar hade MSB en mer avvaktande hållning. Detta medförde att delar av MSB:s stöd kom sent. MSB:s avvaktande hållning kan bero på de blandade signalerna från lokala och regionala aktörer. Det kan också bero på en försiktighet hos MSB för att inte bryta mot ansvarsprincipen. Utvärderingsgruppen bedömer att MSB i stort agerade utan att frångå ansvarsprincipen.

Det råder viss tveksamhet hos lokala och regionala aktörer att använda MSB:s kompetens i en regional händelse. Tilliten och förtroendet för MSB som stödjande aktör varierar från person till person och från organisation till organisation. MSB:s agerande upplevdes i vissa delar av aktörer som ett misstroende och ett ifrågasättande. MSB upplevdes ta för lite hänsyn till aktörernas situation och de krav som situationen ställde.

Initialt var det svårt för MSB att förstå vad de lokala och regionala aktörerna hade behov av, bland annat på grund av brist på information om händelseutvecklingen. Kännedomen hos aktörerna var begränsad om vilket stöd MSB kunde tillhandahålla. Det underlättade när MSB fick representanter på plats i Västmanland. De relationer och den personkännedom som tidigare byggts upp var värdefulla för att snabbt kunna hjälpas åt att etablera ett fungerande samarbete.

Varken i det förberedande skedet eller under händelsen har MSB varit tillräckligt tydlig i kommunikationen av vilket stöd som myndigheten erbjuder samt vilka ansvar och roller som myndigheten har under en händelse. Vidare var MSB:s ansvar och roller otydlig för många av MSB:s medarbetare som

¹⁵⁴ Samverkan vid kris - för ett säkrare samhälle, prop. 2005/06:133

engagerades. Sammantaget medförde detta att aktörerna inte alltid visste vad de kunde förvänta sig av MSB.

5.2.1 Sammanfattande bedömning

Utvärderingsgruppen bedömer att MSB i stora delar lämnade erforderligt stöd.

MSB bedöms ha lämnat stöd i enlighet med de externa krav som har identifierats i bedömningsgrunden.

MSB:s stöd bedöms ha bidragit till effekterna i bedömningsgrunden, att hålla regeringen informerad, en effektiv räddningsinsats, effektiv resursanvändning, samordnade krishanteringsåtgärder, samordnad lägesbild och analys samt samordnad information till allmänhet och media.

I efterhand kan det dock konstateras att delar av stödet borde lämnats tidigare och att det inte var tillräckligt känt vilket stöd MSB skulle kunna ge. Om delar av stödet hade lämnats tidigare så hade effekterna av MSB:s stöd troligtvis kunnat bli större än vad de blev.

5.3 Förväntningar

Flera intervjuer har gett uttryck för en spänning mellan MSB och de lokala räddningstjänsterna och senare Länsstyrelsens räddningsledning. En viss spänning fanns även mellan MSB och andra lokala och regionala aktörer. Det handlar både om förväntningar på att MSB ska agera och på att MSB inte ska lägga sig i eller ta över. I de fall där samverkan fungerade väl fanns ofta sedan tidigare en relation mellan personer.

Det fanns förväntningar från räddningsledningen på att MSB skulle sköta administration och formalia kring beställningen av de internationella flygresurserna. Räddningsledningen ansåg att MSB borde insett svårigheterna med att som räddningsledare under pågående räddningsinsats vara så kallad Point of Contact och MSB borde själva ha tagit på sig den funktionen. Räddningsledningens förväntningar var rimliga.

Förväntningar fanns från Länsstyrelsens sida på att det skulle funnits ett tydligt utarbetat praktiskt stöd för både begäran om internationellt stöd och för värdlandsstöd. Länsstyrelsens kontra MSB:s ansvarsfördelning vid värdlandsstöd var otydligt.

Det fanns förväntningar på att användningen av Rakel i större händelser skulle vara bättre förberett. Anpassning av talgrupper och gruppkombinering för nationell samverkan förväntades vara enklare. När sambandet inte fungerade ändamålsenligt förutsatte räddningsledningen att MSB skulle vara behjälplig med sambandsstöd. Inom MSB fanns olika förväntningar kring MSB:s roll och ansvar för Rakel i händelsen. MSB förväntade sig dessutom att aktörerna skulle vara bättre förberedda för att använda Rakel även i en större händelse.

En intern förväntan var att MSB skulle få en mer strategisk roll från start. Det fanns en besvikelse över att det tog över en vecka innan MSB fick till en mer strategisk dialog med räddningsledningen. Samtidigt fanns externa förvänt-

ningar på att MSB skulle ha agerat tidigare och haft större förståelse för de mottagande organisationernas förutsättningar och sätt att fungera.

Det fanns en intern förväntan på att MSB:s utbud av stöd i olika former var mer känt och accepterat hos involverade aktörer och inom MSB. I flera intervjuer, både interna och externa, har utvärderingen kunnat konstatera att så inte alltid var fallet. Det fick till följd att förväntningarna från aktörerna i vissa delar var orimligt höga och i andra delar obefintliga.

5.3.1 Sammanfattande bedömning

Förväntningarna som redovisas i utvärderingen baseras främst på de intervjuer som utvärderingsgruppen genomfört. Eftersom intervjuer genomförts med ett urval av dem som deltog i arbetet under skogsbranden behöver förväntningarna inte vara representativa.

Förväntningarna på MSB varierade både externt och internt. Utvärderingsgruppen bedömer att MSB:s stöd i stor utsträckning motsvarade förväntningarna i innehåll men inte avseende hur snabbt stödet kunde levereras.

Vilka förväntningar som är rimliga är svårt att avgöra då de externa kraven på MSB i stora delar är allmänt hållna. I vissa delar hade MSB kommunicerat vilket stöd myndigheten tillhandahåller, i andra delar inte. Vilket stöd MSB borde kunna ge var delvis otydligt även internt. Otydlighet i vad MSB kunde stödja med gav utrymme för förväntningar som inte alltid var rimliga.

5.4 MSB:s organisation och bemanning

De medarbetare och chefer som var involverade i MSB:s arbete under branden visade på stort engagemang och lojalitet.

MSB:s organisation och bemanning fungerade under förutsättningarna väl, samtidigt finns det mycket att lära och enskilda delar som kan bli bättre.

Många medarbetare och chefer som engagerades hade tidigare inte deltagit i MSB:s operativa verksamhet. Det fanns brister i kunskapen om hur MSB:s särskilda organisation förväntades fungera och MSB:s uppdrag var inte tillräckligt känt inom MSB. Det var vidare inte förberett hur särskild organisation skulle fungera i alla avseenden. Det saknades stöd till särskild organisation för till exempel diarieföring, lokaler och mat. TiB-funktionen har en central roll i särskild organisation. Under branden var arbetsbelastningen hög och TiB-funktionen upplevdes emellanåt som en trång sektor.

Beslutsprocesserna i särskild organisation upplevdes otydliga och det förekom brister i dokumentationen av fattade beslut. När inriktningar kom från flera håll upplevdes det som otydligt för medarbetarna. Input från exempelvis myndighetsledningen behövdes, men det är då viktigt att organisationens besluts- och informationsvägar används.

MSB var ovan att arbeta med utsänd personal inom Sverige. Det medförde behov av improvisation och att detaljer förbisågs. Det förekom otydligheter i förberedande information, uppgifter och mandat för utsänd personal. Att en

myndighetsgemensam samverkansfunktion skapades för MSB:s stöd på plats var positivt.

Det var olyckligt att vissa personer under brandens första vecka behövde agera i flera chefsroller samtidigt, både i ordinarie verksamhet och i hanteringen av skogsbranden. Det fanns vidare behov av stöd för bemanning och personalfrågor i särskild organisation. Enheten för operativ personal utgjorde inte det stöd som den skulle kunna ha gjort.

Det var svårt för aktörerna att förstå vilken roll olika personer från MSB hade i branden eftersom de alla hade svarta tröjor med MSB:s logotyp på bröstet. Det gick inte att skilja på vem som var till exempel samverkansperson, förmedlare av materiel eller personal utlånad till enskild aktör. Detta medförde att medarbetare fick frågor utanför sin roll.

Det var bra att en uttalad samverkansfunktion etablerades för MSB:s stöd i Västmanland. Samverkansfunktionen bidrog till att MSB:s stöd blev bättre samordnat.

Flera mottagare av MSB:s stöd har gett uttryck för ett missnöje med enskilda MSB-medarbetares bemötande i vissa fall. Flera medarbetare har också uttryckt svårigheter i rollen som stödjande. Frågor kring bemötande har inte särskilt uppmärksammats i MSB:s internutbildningar och MSB har inga skriftliga riktlinjer för bemötande vid stöd till aktörerna.

Erfarenhetsåterföringen efter skogsbranden har inte varit tillräcklig.

5.4.1 Sammanfattande bedömning

Utvärderingsgruppen bedömer att MSB:s organisation och bemanning under förutsättningarna fungerade väl. Samtidigt finns det mycket att lära och enskilda delar som kan bli bättre. Det är positivt att det finns en vilja att lära av gjorda erfarenheter och att utveckla arbetet.

5.5 Rekommendationer

Rekommendationer för respektive prestationsområde återfinns i slutet av varje avsnitt i kapitel 4. Rekommendationerna beskriver med utgångspunkt i gjorda analyser vilka åtgärder MSB bör vidta, men i de flesta fall inte på vilket sätt eller var inom MSB ansvaret bör ligga. Detta blir ett naturligt nästa steg i myndighetens åtgärder efter utvärderingen. Alla avdelningar berörs på olika sätt av rekommendationerna.

Utvärderingsgruppen lämnar en mängd rekommendationer. Utvärderingen skulle kunna generera än fler rekommendationer. Förslagen till åtgärder är olika till omfattning i fråga om tid- och resursåtgång. Många rekommendationer föranleder utvecklingsbehov och utbildningsinsatser i varierande storlek. Andra rekommendationer avser översyn av rutiner. Det finns vidare rekommendationer som avser behov av kommunikationsinsatser både externt och internt m.m.

Nedan lämnas en syntes av rekommendationerna.

MSB bör, utifrån lärdomar från skogsbranden, utveckla det stöd som myndigheten ska tillhandahålla vid en händelse och formerna för hur stödet ska lämnas. MSB bör också utveckla sitt stöd till aktörernas förberedande arbete.

Det är viktigt att förväntningarna på MSB är rimliga. MSB bör förtydliga och sprida information om vilket stöd som myndigheten kan tillhandahålla. MSB bör vidare tillsammans med aktörerna arbeta för att förtydliga MSB:s och övriga aktörers respektive ansvar och roller.

MSB bör tillsammans med aktörerna utveckla formerna för informationsdelning. MSB bör säkerställa att fler källor används för aktiv informationssökning vid händelser. MSB bör i pågående händelser göra prognoser på händelseutvecklingen och kommande behov av stöd för att därigenom kunna agera proaktivt.

MSB bör se över hur särskild organisation kan förbättras ytterligare. MSB bör särskilt utveckla formerna för att skicka ut personal.

MSB bör säkerställa att samtliga chefer och medarbetare har nödvändiga kunskaper och förutsättningar för att kunna medverka i MSB:s stöd till hantering av händelser. MSB bör se över hur personalens kompetens kan utvecklas avseende bemötande vid kontakt med aktörerna.

MSB bör säkerställa att erfarenheter tas tillvara på ett systematiskt sätt utvecklingen av myndighetens verksamhet. Förutsättningarna för lärande inom MSB bör fortsätta att utvecklas.

Bilaga 1. Bedömningsgrund

1. Övergripande mål

Arbetet med samhällsskydd och beredskap ska bidra till såväl individens som samhällets och nationens säkerhet. De värden som ska skyddas utgår från mål formulerade av riksdagen och regeringen med avseende på människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter, miljön och ekonomiska fri och rättigheter samt nationell suveränitet.¹⁵⁵

2. Effekter

Räddningstjänsten skall planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt.¹⁵⁶

MSB ska se till att berörda aktörer vid en kris får tillfälle att

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

MSB ska ha förmågan att bistå Regeringskansliet med underlag och information i samband med allvarliga olyckor och kriser.¹⁵⁷

3. Prestationer

Vilka prestationer som blir aktuella avgörs av händelsen och de behov som uppstår till följd av den.

MSB gör i sin externa kommunikation på msb.se samt i broschyrer och liknande, utfästelser kring vilket stöd, vilka prestationer, som myndigheten tillhandahåller samt nivå på kvalitet och service vad gäller myndighetens stöd. Dessa utfästelser får funktionen av självpåtagna krav vid större händelser och ingår som en del i bedömningsgrunden.

¹⁵⁵ Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap, s. 7, MSB, 2014

¹⁵⁶ 3 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

¹⁵⁷ 7 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

4. MSB:s verksamhet

4.1. Externa krav

Grundläggande bestämmelser om MSB:s verksamhet, ledning och organisation finns i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och myndighetsförordningen (2007:515). Närmare uppgifter för MSB framgår av ett flertal lagar, förordningar och föreskrifter som reglerar olika delar av MSB:s ansvarsområde.¹⁵⁸

Utöver detta är även annan mer generell lagstiftning tillämplig, till exempel kommunallagen, förvaltningslagen, miljölagstiftningen, arbetsmiljölagen och lagen om offentlig upphandling.

Ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna ska vara vägledande vid arbetet med att utveckla samhällsskydd och beredskap.¹⁵⁹

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

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

Myndigheten ska [...] arbeta med samordning mellan berörda aktörer i samhället för att förebygga och hantera olyckor och kriser.

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

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

Myndigheten ska ha förmågan att bistå Regeringskansliet med underlag och information i samband med allvarliga olyckor och kriser.

9 § Myndigheten ska i förhållande till Europeiska kommissionen vara Sveriges kontaktpunkt och behörig myndighet för tillämpningen av rådets beslut 2007/779/EG, Euratom av den 8 november 2007 om inrättande av en gemenskapens civilskyddsmekanism. Myndigheten ska ansvara för de uppgif-

¹⁵⁸ 1 § arbetsordning för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, 2013-12-17

¹⁵⁹ Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap, sid. 7, MSB, 2014

ter som Sverige har och ska samordna det nationella arbetet med att bygga upp och upprätthålla en insatsberedskap enligt beslutet.

I uppgiften som behörig myndighet ingår möjligheten att begära bistånd från och lämna bistånd till de länder som deltar i samarbetet inom ramen för rådets beslut.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska före ett beslut om att begära eller lämna bistånd informera Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) om de åtgärder myndigheten avser att vidta.

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

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

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

6 kap. 7 § En statlig myndighet eller en kommun är skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren och vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen på anmodan av den myndighet som ansvarar för saneringen. En sådan skyldighet föreligger dock endast om myndigheten eller kommunen har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet.

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

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

14 § Myndigheter med ansvar enligt 11 § skall, när en situation som avses i 9 § andra stycket uppstår, hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.

15 § Varje myndighet ska efter förfrågan från Regeringskansliet eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap lämna den information som behövs för samlade lägesbilder.

Regeringsbeslut FÖ 2011/379/SSK

MSB ska ha TiB med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarlig händelse

MSB ska ha beredskap för händelser inom MSB:s ansvarsområde där aktörers förväntningar baseras på myndighetens instruktion eller ingångna avtal.

Förvaltningslag (1986:223)

6 § Varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.

4.2. Interna krav

Arbetsordningen beslutas av GD och reglerar på en övergripande nivå vår organisation, arbetsfördelning, befogenheter och arbetssätt.

I MSB:s arbetsordning regleras att det utöver arbetsordningen finns interna styrande dokument inom MSB. Dessa är indelade i två kategorier - dokument för strategisk styrning och dokument för genomförandestyrning.

Dokument för genomförandestyrning är plandokument (verksamhetsplanen för MSB med tillhörande aktivitetsplaner samt planer för genomförande av särskilda uppgifter), regeldokument (interna föreskrifter, processbeskrivningar, rutiner och instruktioner).¹⁶⁰

MSB:s beredskap regleras i den interna föreskriften ”MSB:s beredskapsorganisation”. Föreskriften reglerar MSB:s agerande vid händelser samt den organisation som ska kunna träda i kraft vid en allvarlig händelse.¹⁶¹ Den verksamhet som ska bedrivas enligt föreskriften är dokumenterad i en processbeskrivning med samma titel och diarienummer.¹⁶² Processbeskrivningen innehåller följande:

- principer för MSB:s hantering av händelser
- beskrivning av hur kraven som ställs på MSB:s interna beredskap uppfylls
- beskrivning av beredskapsorganisationen
- beskrivning av beredskapsfunktioner och rutiner
- beskrivning av ansvarsförhållanden

Dokumentet omfattar även en beskrivning av MSB:s agerande vid händelser samt vid en allvarlig händelse.

MSB:s operativa hantering av händelser ska, utöver, ansvars- närhets- och likhetsprinciperna som nämns ovan, även genomsyras av proaktivitetsprincipen och integreringsprincipen.¹⁶³

Proaktivitetsprincipen

Proaktivitetsprincipen innebär ett ansvar att agera även i ett osäkert läge. Initiativ till operativ hantering av händelser ska tas i ett så tidigt skede som möjligt. Det är bättre att skala ned vid behov än att komma in för sent i hanteringen.

¹⁶⁰ Intern föreskrift om interna styrande dokument, MSB, 2013-09-03

¹⁶¹ Intern föreskrift om MSB:s beredskapsorganisation, MSB, 2013-11-26

¹⁶² Processbeskrivning om MSB:s beredskapsorganisation, MSB, 2014-02-25

¹⁶³ Processbeskrivning om MSB:s beredskapsorganisation, MSB, 2014-02-25

Integreringsprincipen

Integreringsprincipen innebär att synergier och samband mellan olika områden ska befrämjas i så stor utsträckning som möjligt för att därigenom bidra till en effektivisering och utveckling av verksamheten.

5. MSB:s förmåga

MSB:s ska ha en förmåga som motsvarar de externa och de interna kraven på verksamhet och prestationer ovan. Här ingår förmåga att leva upp till egna utfästelser kring kvalitet och servicenivå på det stöd som myndigheten tillhandahåller.

MSB:s beredskapsorganisation regleras i den interna föreskriften ”MSB:s beredskapsorganisation.” Förmågan ska upprätthållas av linjeorganisationen under ordinarie kontorstid, av beredskapslagda funktioner utanför ordinarie kontorstid och av särskild organisation när myndighetens resurser behöver organiseras, ledas och användas på ett särskilt sätt för att hantera en specifik händelse under en begränsad tid.¹⁶⁴

Den verksamhet som ska bedrivas enligt föreskriften är dokumenterad i en processbeskrivning med samma titel.¹⁶⁵ Rutiner och instruktioner för processen finns samlade i MSB:s processverktyg.¹⁶⁶

All personal vid myndigheten kan tas i anspråk för att bidra till myndighetens förmåga. Personal ska vid behov kunna beredskapsläggas. Arbetstid och beredskapsersättning regleras i lokala avtal.¹⁶⁷

5.1. Särskild organisation

Särskild organisation ska kunna upprättas när myndighetens resurser behöver organiseras, ledas och användas på ett särskilt sätt för att hantera en specifik händelse under en begränsad tid.¹⁶⁸

Funktionerna i särskild organisation har till uppgift att stödja den som är operativ chef. Arbetet bedrivs utifrån givna direktiv och fattade beslut. Det arbete som ska bedrivas i funktionerna är situationsberoende.¹⁶⁹

6. MSB:s förberedelser

Varje myndighet ska ansvara för att personalen vid myndigheten får den utbildning och övning som behövs för att den skall kunna lösa sina uppgifter i samband med krissituationer. En planlagd utbildnings- och övningsverksamhet i syfte att uppnå detta mål ska genomföras.¹⁷⁰

¹⁶⁴ 1 § intern föreskrift om MSB:s beredskapsorganisation, MSB, 2013-11-26

¹⁶⁵ Processbeskrivning om MSB:s beredskapsorganisation, MSB, 2014-02-25

¹⁶⁶ Publicering på MSB:s intranät i processverktyget

¹⁶⁷ 1 § intern föreskrift om MSB:s beredskapsorganisation, MSB, 2013-11-26

¹⁶⁸ 1 § intern föreskrift om MSB:s beredskapsorganisation, MSB, 2013-11-26

¹⁶⁹ Processbeskrivning om MSB:s beredskapsorganisation, MSB, 2014-02-25

¹⁷⁰ 10 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

MSB har ett särskilt ansvar för att vidta förberedelser för att skapa egen förmåga, och bidra till andras förmågor, för att hantera en kris och för att minska sårbarheter.¹⁷¹

MSB ska se till att utbildning inom krisberedskapsområdet tillhandahålls och genomföra övningar inom sitt ansvarsområde. MSB ska också se till att ledningsmetoder, stödsystem och materiel för räddningstjänst och krishantering utvecklas och tillhandahålls.¹⁷²

Myndigheten ska se till att erfarenheter tas till vara från inträffade olyckor och kriser. Till stöd för detta ska myndigheten tillhandahålla tvärspektoriella och samlade bilder och bedömningar samt utveckla kompetens och metodik inom området som tillgodoser nationella, regionala och lokala behov.¹⁷³

Om en statlig myndighet har lämpliga resurser för att delta i räddningsinsatser, är myndigheten skyldig att medverka i planläggningen av räddningstjänsten och vid övningar i räddningstjänsten.¹⁷⁴

Samtliga chefer på MSB ansvarar för att egen personal har grundläggande kunskaper om myndighetens interna beredskap. Enhetschef för den enhet som ansvarar för en beredskapslagd funktion ansvarar för utbildning och övning som specifikt berör den beredskapslagda funktionen. Chefen för Avdelningen för samordning och insats ansvarar för att personal vid MSB som ingår, och kan komma att ingå, i myndighetens interna beredskap erbjuds den utbildning och övning som krävs för att kunna lösa sina uppgifter.¹⁷⁵

I den interna föreskriften ”MSB:s beredskapsorganisation” finns krav på dokumentation och rutiner. Den dokumentation och de rutiner som fanns vid MSB när skogsbranden i Västmanland inträffade ingår i bedömningsgrunden.

¹⁷¹ 11 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

¹⁷² 5 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

¹⁷³ 11 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

¹⁷⁴ 4 kap. 31 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor

¹⁷⁵ Intern föreskrift om MSB:s beredskapsorganisation, MSB, 2013-11-26

Bilaga 2. Intervjumall

Intervju med: Förnam Efternamn, roll
Datum: xx-xx-xx, kl. xx.xx
Plats: xx
Intervjuare: Förnamn Efternamn
Anteckningar: Förnamn Efternamn

1) Intervjupersonen: Låt intervjupersonen presentera sig och beskriva sin funktion under branden

a) Organisation, roll till vardags, funktion/roll under branden

2) MSB:s stöd: Låt intervjupersonen beskriva MSB:s stöd under branden

a) Berätta om dina erfarenheter?

b) Vad fungerade bra?

c) Vad fungerade mindre bra?

d) Varför tror du att det blev så?

e) Vilket annat stöd borde MSB lämnat?

3) Effekter: Låt intervjupersonen beskriva om och hur MSB:s stöd bidragit till effekterna

a) På vilket sätt tror du att MSBs stöd kan ha bidragit till (t.ex.) en effektiv räddningsinsats?

4) Rekommendationer: Låt intervjupersonen lämna rekommendationer till MSB?

a) Vad bör MSB tänka på/göra för att myndighetens stöd ska komma till större nytta vid en framtida större skogsbrand?

5) Bemanning/uthållighet/kompetens? (endast interna intervjuer)

a) Hur fingerade bemanning/uthållighet/kompetens?

6) Sammanfattning/slutsats/Summering

a) Hur skulle du vilja sammanfatta dina erfarenheter av MSB:s stöd under branden?

Bilaga 3. Intervjupersoner

För de externa intervjupersonerna anges både deras roll till vardags vid tiden för branden och den roll de angett att de hade under skogsbranden inom parentes. För MSB:s personal anges endast vilken enhet de tillhör och om de är chefer. Flera av MSB:s medarbetare hade olika roller och uppgifter under skogsbranden.

Externa intervjupersoner

Jonatan Adrian	Brandmästare (Stabschef främre ledning)	Räddningstjänsten Gotland
Anders Attehed	Utbildningssamordnare (Resurschef)	Södertörns Brandför- svarsförbund
Malin Dreifaldt	Beredskapshandläggare (Samverkansperson)	Länsstyrelsen i Väst- manlands län
Anders Edstam	Produktionschef/vice brandschef (Chef för insatsledningen)	Södertörns Brandför- svarsförbund
Jan-Ove Eriksson	Insatsledare (Insats-/räddningsledare)	Sala-Heby
Håkan Fehne	Stf räddningschef (Räddningschef i bered- skap, räddningsledare)	Mälardalens brand- och räddningstjänstförbund
Daniel Lundin	Stf räddningschef (Sektorchef)	Södra Dalarnas rädd- ningstjänstförbund
Kjell Lydänge	Brandingenjör (Expertstöd analys)	Räddningstjänsten Gotland
Ingela Regnell	Beredskapsdirektör (Samverkansperson, stabschef)	Länsstyrelsen i Väst- manlands län
Max Rupla	Beredskapshandläggare (Infrastrukturansvarig i planeringsfunktionen)	Länsstyrelsen i Väst- manlands län
Ingemar Skogö	Landshövding	Länsstyrelsen i Väst- manlands län
Walker Thornton	Skogsbrandsexpert	Skogsstyrelsen
Lars-Göran Uddholm	Brandchef (Räddningsledare)	Södertörns Brandför- svarsförbund

Caroline Wall	Chefsjurist (TiB Länsstyrelsen)	Länsstyrelsen i Västmanlands län
Sara Wright	Samordnare administrativa gruppen (Kontaktperson värdlandsstöd)	Länsstyrelsen i Västmanlands län

Interna intervjupersoner

Alejandra Andersson	Enheten för samordning
Bo Andersson	Enheten för räddningstjänst
Magnus Andersson	Enheten för omvärld och beredskap
Annelie Bergholm Söder	Chef Avdelningen för samordning och insats
Björn Dahlström	Enheten för omvärld och beredskap
Thomas Degeryd	Enheten för insatser
Bo Edström	Enheten för samverkan och ledning
Agnes Ericzon	Chef enheten för system och tjänster
Erik Egardt	Enheten för räddningstjänst
Johan Gert	Enheten för samverkan och ledning
Josefin Gullstrand	Enheten för insatser
Fredrik Gustavsson	Enheten för omvärld och beredskap
Ebba Hallsenius	Enheten för samordning
Stefan Jönsson	Enheten för beslutsstöd
Samuel Koelega	Enheten för samverkan och ledning
Magnus Levein	Enheten för beslutsstöd
Helena Lindberg	Generaldirektör
Fredrik Lorentzon	Chef enheten för beslutsstöd
Alexandra Nordlander	Enheten för omvärld och beredskap
Anna Nyman	Chef enheten för samordning
Maria Pålsson	Enheten för samordning
Gabriella Rentsch	Enheten för övning
Urban Rönnqvist	Enheten för system och tjänster
Leif Sandahl	Enheten för skydd av samhällsviktig verksamhet

Bert Solberg	Enheten för logistik och stödresurser
Lars-Gunnar Strandberg	Enheten för räddningstjänst
Josefine Ståhlberg	HR-enheten
Maria Svensson	Enheten för omvärld och beredskap
Mikael Tofvesson	Chef enheten för omvärld och beredskap
Jeanna Ullén	Enheten för samordning
Per-Olof Wikström	Rättsenheten
Jan Wisén	Biträdande chef Avdelningen för utveckling och beredskap
Jenny Wärja	Tf chef enheten för operativ personal
Ann-Charlotte Zackrisson	Enheten för insatser
Nina Åkermark	Kommunikationsenheten
Johanna Öhman	Enheten för samordning

Källförteckning

Allmänna villkor för Rakelsystemet, MSB, 2014-04-01

Arbetsordning för myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, 2013-12-17

Avtal mellan Danmark, Finland, Norge, Sverige och Island om samarbete över territorialgränserna i syfte att vid olyckshändelse hindra eller begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön, Stockholm, 2001

Bedömning av tillgången till flygande skogsbrandsläckningsresurser i Sverige, PM, MSB, 2014-08-03

Begäran om internationellt stöd till branden i Västmanland, Emergency Log Book i systemet CECIS, MSB, 2014-08-03

Checklista för temporär uppställningsplatser till Mobil TBS, projekt Rakel, SAAB, 2011-02-06

Checklista för TiB vid nationell stödinsats – skogsbrand, MSB, 2014-06-19

Checklista lägesbild, MSB, 2013-05-02

Direktiv för hämtning av X-fog, Räddningsledarbeslut, Länsstyrelsens logg, 2014-08-08

EU Host Nation Support Guidelines, Brussels, 1.6.2012, SWD(2012) 169 final

Faktablad – Copernicus, MSB, FAKTA februari 2014

Faktablad - WIS Webbaserat informationssystem för aktörer i krishanteringssystemet, MSB, FAKTA maj 2013

Fältinstruktioner för de-integration och förberedelse för transport av mobil TBS, projekt Rakel, SAAB, 2011-02-06

Förbättrade möjligheter till stöd inom Norden, MSB, 2014

Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

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

Förvaltningslag (1986:223)

Inledande information om skogsbranden i SALA och släckmedelsinblandning med X-fogvätska i släckvattnet, Södra Älvsborgs Räddningstjänstförbund, 2014-08-13

Instruktion för TiB-funktionen, MSB, 2013-11-26

Intern föreskrift om interna styrande dokument, MSB, 2013-09-03

Intern föreskrift om MSB:s beredskapsorganisation, MSB, 2014-02-25

Intern rapport från HNS, Västerås flygplats, Björn Dahlström, MSB, 2014

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

LOKA, Lokalt kollektivavtal om allmänna anställningsvillkor inom MSB, 2014-03-04

Lägesbilder: att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar, MSB, MSB770 – november 2014

Lägesbilder publicerade av MSB i WIS, t.ex. 2014-08-04 och 2014-08-05

Mail från chefen för Avdelningen för samordning och insats till all MSB-personal, 2014-12-18, kl. 15.09

Mailväxling mellan Johan Gert och Johannes Östlund, MSB, 2015-03-26

Medieanalys, MSB och skogsbranden i Västmanland 2014, Opoint

Miljöegenskaper för släckmedlet X-fog, Utlåtande, SP Kemi, Material och Ytor, 2013-12-02

MSB HNS-stöd i samband med skogsbranden Västmanland 2014, intervjuanteckning från Observatörsrapport Skogsbranden i Västmanland, MSB, 2014

MSB:s beredskap för räddningstjänststöds logg i WIS, 2014-08-03—04

MSB:s förstärkningsresurser - Ett stöd när regionens egna resurser inte räcker till, MSB, MSB544 – mars 2013

MSB:s inriktningsunderlag i WIS, 2014-08-01, 2014-08-02, 2014-08-03

MSB:s stöd skogsbranden Sala - Surahammar, sammanställning i Excelfil, MSB, 2014

MSB:s TiB-logg i WIS 2014

Nationella riktlinjerna för samverkan i Rakel, MSB342 - maj 2012

När de nationella resurserna inte räcker till, förstadium till remissutgåva 2014-07-02, MSB

Nätverksledarskap för samordning vid kriser, en studie av skogsbranden i Västmanland, C Johansson, E Bäck, Mittuniversitetet, 2015

Observatörsrapport Skogsbranden i Västmanland 2014, MSB798 – februari 2015

Olycksutredning Skogsbrand Västmanland, MBR, 2014

Processbeskrivning MSB:s beredskapsorganisation, MSB, 2014-02-25

Processbeskrivning Rakel och ledningssystem, 2014-04-23

Rakels affärsstrategi 2022, MSB, 2014-10-06

Rapport om sambandsstödet till räddningsledningen på branden i Västmanland, 2014-09-03

Regeringsbeslut Tjänsteman i beredskap och ledningsfunktion enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, FÖ 2011/379/SSK

Regeringsbeslut 2004-02-19, Skyddat webbaserat informationssystem för aktörer inom krishantering

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Regeringen, 2013, 2014

Rutin för begäran om internationellt stöd vid stora olyckor och kriser i Sverige samt principer för värdlandsstöd, MSB, 2011-04-14

Rutin för begäran om internationellt stöd vid stora olyckor och kriser i Sverige samt principer för värdlandsstöd, MSB, 2014-12-10

Rutin för omplacering av Mobil TBS 01, projekt Rakel, SAAB, 2011-02-06

Rutin för särskild organisation, MSB, 2014-03-25

Rutin för tjänsteman i beredskap, MSB, 2014-05-27

Rutin för vakthavande omvärldsanalytiker och analysfunktion, MSB, 2014-05-26

Rutin för vakthavande redaktör/redaktör i beredskap, MSB, 2014-05-22

Rutin för vakthavande samordnare, MSB, 2014-06-12

Rutin vid nationell stödinsats – skogsbrand, MSB, 2014-04-25

Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle, prop. 2005/06:133

Skogsbranden i Västmanland – MSB:s stöd till de ansvariga, MSB bildspel, 2014

Skogsbranden i Västmanland sommaren 2014, Mötesanteckningar från konferens 2014-11-04, MSB

Skogsbranden i Västmanlands län - lärdomar för framtiden, regeringsuppdrag, Aud Sjökvist, 2015

Skopan: Ett flygplan för skogsbrandsläckning och kustbevakning, Räddningsverket, 1996, PUBR53-166

Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull, prop. 2007/08:92

Telefonlista Copernicus EMS (GMES EMS), MSB, 2014-06-17

Tjänsteanteckning i mail från Johan Gert, MSB, 2014-08-11

Tryckfrihetsförordningen (1949:105)

Utkast till rutin vid aktivering av Copernicus EMS, MSB, 2012-11-21

Utländska observatörer vid branden i Västmanland, MSB, PM, 2014-08-11

Utvärdering inom MSB, MSB, 2014-09-02

Verksamhetslogik, ESV 2001:16

Webbsida om Criscom.se, <http://criscom.se/>

Webbsida om NORDRED, det nordiska räddningstjänstsamarbetet,
<http://www.nordred.org/sv/nordred-avtalet/ramavtalet-svenska/>
[2015-05-19]

Webbsida om släckmedlet X-fog <http://www.x-fire.se/default.asp?HeadPage=518&SubPage=197&Language=sv> [2015-05-19]

Webbsida på msb.se - Beredskap och stöd, <https://msb.se/sv/Insats--beredskap/Hantera-olyckor--kriser/MSBs-beredskapsorganisation/>
[2015-05-19]

Webbsida på msb.se om Grundutbildning i Rakel
<https://www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/Rakel/Samverka-i-Rakel/Interaktiv-grundutbildning-i-Rakel/> [2015-05-19]

Webbsida på msb.se om LUPP för ledning och uppföljning av insatser
<https://www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/RIB/Vad-ar-RIB/LUPP/>
[2015-05-19]

Webbsida på msb.se om Ordlista – Rakel <https://www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/Rakel/Om-Rakel/Ordlista/> [2015-05-19]

Webbsida på msb.se om Satellitdatatjänster
<https://www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/Karttjanster/Satellitdatatjanster/>
[2015-05-19]

Webbsida på msb.se - Tjänsteman i beredskap, <https://msb.se/sv/Insats--beredskap/Hantera-olyckor--kriser/MSBs-beredskapsorganisation/Tjansteman-i-beredskap/> [2015-05-19]

Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap, MSB, 2014

Övertagande av ansvar för räddningstjänsten i Sala kommun, Mälardalens Brand- och räddningsförbund samt Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund samt förordnande av räddningstjänstansvarig och räddningsledare, Länsstyrelsen Västmanlands län, Beslut, 2014-08-05

