



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Utvärdering av MSB:s arbete i samband med skogsbränderna 2018

MSB:s kontaktpersoner:

Lars Ullén, 010-240 41 50

Ingrid Tengberg, 010-240 40 77

Marie Lundqvist, 010-240 56 67

Åsa Hertzberg, 010-240 51 92

Publikationsnummer MSB1353 – Februari 2019

ISBN 978-91-7383-920-4

Förord

MSB:s utvärderingsfunktion har på uppdrag av generaldirektören genomfört en utvärdering av MSB:s arbete i samband med skogsbränderna 2018. Fokus för utvärderingen är om MSB:s förmåga i samband med omfattande skogsbränder har ökat i enlighet med erfarenheterna efter skogsbranden i Västmanland 2014. Utvärderingen genomförs som ett led i att vi ska vara en lärande organisation.

Resultatet av utvärderingen visar att MSB:s hantering i många avseenden var ändamålsenlig och att omfattande åtgärder vidtogs. Utvärderingen visar också viktiga lärdomar och utvecklingsområden som kan stärka och utveckla MSB inför framtida samhällsstörningar. De slutsatser som utvärderarna redovisar ska ses som ett ingångsvärde för fortsatt verksamhetsutveckling.

Förhoppningen är således att erfarenheterna från sommarens hantering leder till konkreta åtgärder som ökar MSB:s förmåga vid samhällsstörningar i framtiden.

Jag vill tacka alla som har bidragit i arbetet med utvärderingen!

Camilla Asp

Chef för avdelningen för utveckling av samhällsskydd

Innehållsförteckning

Förord	3
Innehållsförteckning	4
Sammanfattning	5
1. Inledning	8
1.1 Bakgrund	8
1.2 Uppdraget	8
1.3 Rapportens disposition	10
2. Metod	11
2.1 Verksamhetslogik	11
2.2 Bedömningsgrund	11
2.3 Datainsamling	12
2.4 Kvalitetssäkring	12
3. Händelseförloppet under sommarens bränder	13
4. MSB:s arbete	15
4.1 Särskild organisation	17
4.2 Analyser av brandrisk och prognoser över händelseutvecklingen	28
4.3 Samordning och prioritering av resurser	40
4.4 Vårdlandsstöd	56
4.5 Bemanning och arbetsmiljö	73
4.6 Fysiska förutsättningar	80
4.7 Informationshantering	83
5. Samlad bedömning	89
5.1 Utvärderarnas samlade bedömning	89
Bilaga 1: Bedömningsgrund	92
Bilaga 2: Intervjumall	99
Bilaga 3: Intervjuade organisationer	101
Källförteckning	102

Sammanfattning

Utvärderarnas viktigaste slutsatser för framtiden

Utvärderarnas samlade bedömning är att myndighetens arbete med skogsbränderna bidrog till en effektiv hantering. Här redovisas vår bedömning av styrkorna i MSB:s hantering och bedömda utvecklingsområden.

Styrkor

- Den samlade bedömningen är att MSB:s arbete med skogsbränderna bidrog till en effektiv hantering
- Medarbetarna i särskild organisation och i MSB:s insatser visade stort engagemang och vilja att bidra i arbetet
- MSB utvecklade ändamålsenliga former för informationsinhämtning och prognoser över händelseutveckling och resursbehov
- MSB:s samordning och prioritering av nationella och internationella förstärkningsresurser samt mäkling av räddningstjänstresurser bidrog till en effektiv resursanvändning nationellt
- Införande av dagliga inriktningsbeslut skapade en acceptans för MSB:s prioriteringar av resurser genom att tydliggöra bakgrunden till prioriteringarna
- Det var en framgångsfaktor att MSB anlidade expertis från kommunala räddningstjänster och statliga myndigheter
- MSB:s arbete med värdlandsstöd bidrog till ett effektivt stöd till de internationella förstärkningsresurserna i arbetet med skogsbränderna

Utvecklingsområden

- Personalplaneringen och samordningen mellan särskild organisation, insatsverksamhet och ordinarie verksamhet skulle behöva stärkas
- En utvecklad stabschefsfunktion och utökat administrativt stöd skulle kunna minska arbetsbelastningen
- Nyttjandet av GIS skulle behöva förberedas och planeras ytterligare
- Värdlandsstödet kan effektiviseras om MSB:s arbetssätt och strukturer förtydligas och förbereds i högre utsträckning
- Informationshanteringen skulle behöva utvecklas avseende rutiner för dokumentation, informationsdelning, överlämningar och ärende- och dokumenthantering
- MSB:s rutiner för att omsätta lärdomar från tidigare händelser bör ses över då flera av de identifierade utvecklingsområdena från branden 2014 kvarstod

Sverige har haft somrar med höga brandriskvärden tidigare. Sommaren 2018 var däremot exceptionell eftersom det förekom höga brandriskvärden i stora delar av landet under lång tid. MSB:s arbete med skogsbränderna sträckte sig över flera månader och präglades i olika faser av olika behov som löstes på olika sätt. Utvärderingen omfattar tiden mellan 7 juni och 17 augusti då arbetet bedrevs i särskild organisation.

För att ta vara på erfarenheterna och bidra till lärande fick Avdelningen för utveckling av samhällsskydd i uppdrag av myndighetsledningen att utvärdera MSB:s arbete i samband med skogsbränderna. Utvärderingen skulle omfatta tiden från inrättande till avveckling av särskild organisation och omfatta analyser av brandrisk och prognoser över händelseutvecklingen, samordning och prioritering av resurser, värdlandsstöd samt interna förutsättningar.

Styrkor i MSB:s hantering av skogsbränderna

Utvärderarnas samlade bedömning är att myndighetens arbete med skogsbränderna bidrog till en effektiv hantering.

En viktig framgångsfaktor i MSB:s arbete med skogsbränderna var att medarbetarna i särskild organisation och i MSB:s insatser visade stort engagemang och vilja att bidra i arbetet. Särskild organisation infördes även vid en lämplig tidpunkt och följde gällande rutiner. Det var vidare positivt att organisationen anpassades efter förändrade behov.

MSB utvecklade ändamålsenliga former för informationsinhämtning och prognoser över händelseutveckling och resursbehov. Att MSB samordnade och prioriterade nationella och internationella förstärkningsresurser samt mäklade räddningstjänstresurser bidrog till en effektiv resursanvändning nationellt. MSB:s dagliga inriktningsbeslut skapade en acceptans för prioriteringar av resurser genom att tydliggöra bakgrunden till dessa prioriteringar. Utvärderarna bedömer dock att MSB:s mandat att inrikta och prioritera nationella och internationella resurser behöver förtydligas.

Det var en framgångsfaktor att MSB anlidade expertis från kommunala räddningstjänster och statliga myndigheter. Det bidrog till bättre lägesbild, bättre beslutsunderlag, effektivare hantering av insatser och effektivare resursanvändning. Utvärderarna bedömer också att MSB:s arbete med mäklning av räddningstjänstresurser bidrog till en effektiv resursanvändning nationellt.

MSB:s värdlandsstöd bidrog till ett effektivt stöd till de internationella förstärkningsresurserna. Värdlandsstödet bidrog även indirekt till effektiva räddningsinsatser genom att verka som en länk mellan de internationella resurserna och berörda räddningsledningar.

Sedan branden i Västmanland 2014 har kunskapen om arbetsformen särskild organisation och MSB:s operativa uppdrag ökat. Detta tack vare genomförande av regelbundna utbildningar i MSB:s beredskap och särskild organisation. Även införande av dagliga informationsmöten för nya medarbetare i särskild organisation bidrog till detta. Sedan 2014 har de fysiska förutsättningarna utvecklats och stödet med mat och dryck till medarbetarna i särskild organisation fungerade väl. De nya lokalerna i Karlstad var ändamålsenliga.

Utvecklingsområden i hanteringen av skogsbränderna

Utvärderarna har även identifierat utvecklingsområden i hanteringen av sommarens skogsbränder. Flera av de identifierade bristerna i hanteringen av sommarens bränder 2018 uppmärksammades även efter skogsbranden i Västmanland 2014. Bedömningen är att MSB inte har omhändertagit erfarenheterna från 2014 i tillräcklig utsträckning.

Personalplaneringen inför sommaren var inte tillräcklig och bemanningen av särskild organisation, MSB:s insatser och den ordinarie verksamheten var inte samordnad. Bristerna i personalplaneringen bidrog till att arbetsituationen i delar av hanteringen periodvis var mycket ansträngd. Utvärderarna bedömer att en utvecklad stabschefsfunktion och utökat administrativt stöd skulle kunna minska arbetsbelastningen på framförallt operativ chef, TiB-funktionen och funktionsledare.

Mot bakgrund av brandriskprognosen och pågående bränder utom kontroll hade MSB behövt fördjupade analyser och prognoser redan från den 13 juli, som underlag för att erbjuda, samordna och prioritera resurser. MSB utvecklade ändamålsenliga former för prognoser för händelseutveckling och resursbehov från den 18 juli.

Kännedomen om vilket stöd GIS-funktionen kan tillhandahålla var begränsad och MSB hade inte planerat hur GIS skulle bidra i samhällets hantering av skogsbränder.

Utvärderarna bedömer att MSB inte i tillräcklig utsträckning hade förberett och utvecklat värdlandsstödet för att ta emot internationellt stöd utifrån de olika typer av behov som uppstår vid omfattande skogsbränder. Verksamheten för värdlandsstöd kan effektiviseras om MSB:s arbetssätt och strukturer förtydligas och förbereds bättre. Erfarenheterna av sommarens arbete med värdlandsstöd skiljer sig åt mellan den personal som arbetade i MSB:s insatser i värdlandsstöd och den personal som arbetade i insatsfunktionen.

Informationshanteringen bör utvecklas och rutiner för dokumentation, informationsdelning, överlämningar och ärende- och dokumenthantering var inte förberett och förankrat. Det fanns även brister i kunskapen om roller och ansvar i särskild organisation samt om arbetstidsregler. Bristerna i dokumentationen har varit en försvårande omständighet i utvärderingen av MSB:s arbete.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Sommaren 2018 innebar en särskild situation med varmt och torrt väder och flera samtidiga skogsbränder i Sverige. På grund av det arbetade MSB i särskild organisation mellan 7 juni och 17 augusti. MSB:s arbete i samband med skogsbränderna var omfattande och innebar en utmaning för organisationen.

Utmärkande för MSB:s arbete i samband med sommarens skogsbränder var samordning och prioritering av resurser samt utmaningen att stödja flera parallella skogsbränder samtidigt.

Av MSB:s instruktion¹ framgår att myndigheten ska ha förmågan att bistå med stödresurser i samband med samhällsstörningar. MSB:s uppdrag vid samhällsstörningar är att:

- stödja berörda myndigheters inriktning och samordning av åtgärder,
- möjliggöra en effektiv användning av samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser,
- samordna information till allmänhet och media samt
- bistå regeringen och berörda aktörer med information och lägesbilder.

Efter skogsbranden i Västmanland 2014 gjorde MSB:s utvärderingsfunktion på uppdrag av dåvarande generaldirektören en utvärdering av MSB:s stöd.² I utvärderingen lämnades ett stort antal rekommenderade åtgärder för att stärka MSB:s förmåga. Utifrån dessa rekommendationer fattade dåvarande generaldirektören beslut om att myndigheten skulle vidta ett antal åtgärder.³

MSB fick även ett regeringsuppdrag att utreda åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014, ”Ansvar/Samverkan/Handling”.⁴ Arbetet resulterade bland annat i den efterföljande räddningstjänstutredningen.⁵

1.2 Uppdraget

Med anledning av den omfattande hanteringen av sommarens skogsbränder fick avdelningen för utveckling av samhällsskydd i september 2018 i uppdrag av myndighetsledningen att utvärdera MSB:s arbete i samband med

¹ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

² Utvärdering av MSB:s stöd under skogsbranden i Västmanland 2014, MSB, Dnr 2015-1471

³ Internt beslut, Dnr 2015-2258

⁴ Ansvar/Samverkan/Handling, MSB996

⁵ En effektivare kommunal räddningstjänst, SOU 2018:54

skogsbränderna.⁶ Utvärderingen skulle genomföras i samråd med berörda avdelningar som skulle bistå med underlag och stöd. Uppdraget skulle redovisas senast 15 februari 2019.

Med utgångspunkt i dokumenterade erfarenheter och åtgärdsbeslut efter skogsbranden i Västmanland skulle utvärderingen omfatta följande delar:

- Analyser av brandrisk och prognoser över händelseutvecklingen
- Samordning och prioritering av resurser
- Vårdlandsstöd
- Interna förutsättningar – funktionaliteten i särskild organisation

Utvärderingen skulle bedöma om MSB:s förmåga i samband med omfattande skogsbränder har ökat i enlighet med erfarenheterna efter skogsbranden i Västmanland 2014.

Utvärderingen skulle även ta tillvara de lärdomar som framkom i myndighetens ordinarie erfarenhetsåterföring efter arbetet med bränderna.⁷

1.2.1 Utvärderingens syfte och mål

Utvärderingar inom MSB utförs med ett lärande och förbättrande syfte. Resultaten i form av självständiga utvärderingsrapporter lämnas till uppdragsgivaren, i detta fall myndighetsledningen, som ett underlag att ta ställning till. De bedömningar och slutsatser som framförs i utvärderingsrapporterna är utvärderarnas och behöver inte nödvändigtvis sammanfalla med uppdragsgivarens eller övriga MSB:s slutliga bedömningar.⁸

Syftet med utvärderingen är att skapa underlag för utveckling av myndighetens operativa verksamhet inför sommaren 2019.

Målet är att utvärderingens resultat kommer till användning i arbetet med att öka MSB:s förmåga i samband med omfattande samhällsstörningar.⁹

1.2.2 Målgrupp

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

1.2.3 Avgränsningar

Utvärderingen omfattar tiden från att särskild organisation inrättades torsdag 7 juni 2018 tills dess att den avvecklades fredag 17 augusti 2018.

⁶ Internt beslut om Direktiv för utvärdering av MSB:s hantering av skogsbränder sommaren 2018, Dnr 2018-09056

⁷ Rutin erfarenhetsåterföring operativa uppdraget, MSB, 2015-03-06, Dnr 2015-1913

⁸ Utvärdering inom MSB, MSB, 2014-09-02

⁹ Internt beslut om Direktiv för utvärdering av MSB:s hantering av skogsbränder sommaren 2018, Dnr 2018-09056

Utvärdering av interna förutsättningar inklusive funktionaliteten i särskild organisation omfattar endast sådant som påverkat förutsättningarna för MSB:s arbete med skogsbränderna.

Utvärderingen omfattar inte MSB:s stöd till det förebyggande arbetet eller till återställningsarbetet.

Styrdokument som upprättats efter sommaren 2018 ingår inte i underlaget för utvärderingen.

I analys och slutsatser tas inte hänsyn till sådant utvecklingsarbete som genomförts efter sommarens arbete med skogsbränderna.

1.3 Rapportens disposition

I kapitel två beskrivs utvärderingens metod.

I kapitel tre ges en sammanfattande beskrivning av händelseförloppet under arbetet med sommarens bränder

Kapitel fyra är uppdelat på sju avsnitt. För varje avsnitt beskrivs MSB:s arbete. Därefter redovisas erfarenheter från sommaren 2018, följt av en kort sammanfattning av relevanta slutsatser och åtgärdsbeslut efter skogsbranden i Västmanland 2014. Varje avsnitt avslutas med utvärderarnas slutsatser från MSB:s arbete med skogsbränderna sommaren 2018.

I kapitel fem redovisas utvärderarnas samlade bedömning med utgångspunkt i dataunderlaget och bedömningsgrunden.

Bedömningsgrunden återfinns i bilaga 1.

Den frågemall som används vid intervjuerna finns i bilaga 2.

En förteckning över vilka organisationer som intervjuats finns i bilaga 3.

2. Metod

2.1 Verksamhetslogik

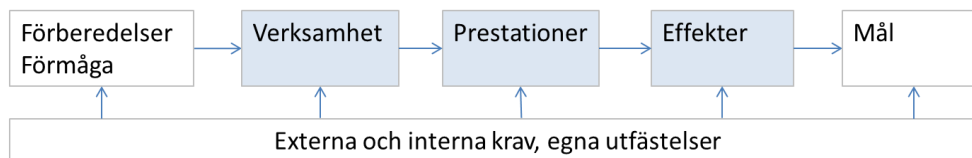


Bild 1. Verksamhetslogik för MSB:s arbete

En verksamhetslogik ligger till grund för utvärderingen, se Bild 1. En verksamhetslogik 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.¹⁰ Pilarna i bilden ovan visar antagna orsakssamband.

Med verksamhet avses här MSB:s aktiviteter i samband med omfattande skogsbränder. MSB:s verksamhet mynnar ut i prestationer i form av bland annat 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 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 i samband med skogsbränder. Exempel på förberedelser kan vara utvecklingsarbete, övningar, utbildningar etc.

Uppdraget omfattar MSB:s prestationer. Förberedelser och förmåga utgör ibland förklarande faktorer till styrkor och svagheter i MSB:s prestationer, se avsnitt 1.2.3 Avgränsningar. Prestationernas inverkan på effektmålen bedöms. Prestationernas eventuella inverkan på det övergripande målet analyseras inte i denna utvärdering.

I bild 2 i kapitel 4 illustreras en föreklad bild av MSB:s verksamhetslogik vid omfattande skogsbränder. I bilden framgår verksamhet, prestationer, effekter och mål vid omfattande skogsbränder och orsakssambanden mellan dessa.

2.2 Bedömningsgrund

De krav, både externa och interna, som finns på MSB vid en större händelse återfinns i lagar, förordningar, föreskrifter, allmänna råd, interna styrdokument, avtal, egna utfästelser, praxis etc. När kraven appliceras på verksamhetslogikens olika delar, framkommer en bedömningsgrund för utvärderingen.

¹⁰ Verksamhetslogik, ESV 2001:16

Bedömningsgrunden används som utgångspunkt för de värderingar som utvärderarna gör av MSB:s arbete i samband med skogsbränderna sommaren 2018 om hur väl MSB har levt upp till kraven på myndigheten. Utvärderarnas bedömning har tagit sin utgångspunkt i dokumenterade erfarenheter och åtgärdsbeslut efter skogsbranden i Västmanland 2014.

Bedömningsgrunden framgår av bilaga 1.

2.3 Datainsamling

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

- Externa och interna styrdokument
- Loggar, analyser, lägesbilder, beslut och minnesanteckningar etc.
- Skriftliga redogörelser från länsstyrelser och andra aktörer
- Underlag som lämnats till regeringens utredare¹¹

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 med bränderna. Vilka som intervjuats framgår i bilaga 3, totalt 18 externa och 34 interna personer. I några fall har flera personer intervjuats samtidigt. Ytterligare ett antal organisationer och individer har lämnat skriftliga redogörelser.

De enskilda intervjupersonernas utsagor redovisas på en övergripande nivå.

2.4 Kvalitetssäkring

Utvärderingen har organiserats och planerats för att främja lärande för de verksamheter inom MSB som står i centrum för utvärderingen. Berörda verksamheter har varit delaktiga under hela utvärderingsprocessen genom avdelningsrepresentanter för operativa avdelningen, avdelningen för utveckling av beredskap och avdelningen för utveckling av samhällsskydd.

Uppdragsdirektiv och projektplan har tagits fram i samråd med avdelningsrepresentanterna och textutkast har stämts av löpande. Avdelningsrepresentanterna har även haft möjlighet att förse utvärderarna med underlag som de har bedömt som relevant för utvärderingen.

Intervjupersoner både internt och externt, har fått möjlighet att faktagranska beskrivningarna av MSB:s arbete och redovisning av erfarenheter i kapitel fyra. Rapporten har genomgått intern beredning inom hela MSB.

¹¹ SOU 2019:7, Skogsbränderna 2018

3. Händelseförloppet under sommarens bränder

Sverige har tidigare haft somrar med höga brandriskvärden, som 2008 och 2014, men sommaren 2018 var exceptionell då det förekom höga brandriskvärden under mycket lång tid. I MSB:s berättelse om skogsbränderna sommaren 2018 berättar MSB om sitt arbete inför och under en av Sveriges svåraste skogsbrandssäsonger.¹² Nedan följer ett sammandrag från den berättelsen.

Sommarens hantering sträckte sig över flera månader och präglades i olika faser av olika behov som löstes på olika sätt under tiden. Flera aktiviteter genomfördes i ett förebyggande syfte med tanke på de extremt höga brandriskerna. MSB gick fredag 25 maj ut med ett nationellt myndighetsmeddelande för att varna för extremt stor brandrisk i flera större områden i Sverige. För första gången någonsin aktiverade MSB proaktivt EU:s civilskyddsmekanism (ERCC) för att få tillgång till brandbekämpningsflygplan för att stärka den nationella beredskapen.

Torsdag 7 juni beslutade MSB om att inrätta särskild organisation skogsbrandsrisk.¹³

Perioden från slutet av maj fram till midsommar bestod av ett antal besvärliga skogsbränder som hanterades framgångsrikt.

Även om brandrisken fortfarande var hög i delar av landet hade brandriskvärdena minskat väsentligt i mitten av juni. Torsdag 21 juni beslutades därför att särskild organisation skulle gå ner i intensitet. Arbetet med att återställa materiel och säkerställa fortsatt beredskap och bemanning under sommaren fortsatte.

Måndag 2 juli beslutade MSB om att fullt ut återaktivera särskild organisation. Stöd lämnades redan till flera pågående bränder och brandsriskvärdena var mycket höga eller extremt höga i Götaland, Svealand och södra Norrland.

Veckan som följde var brandrisken fortsatt hög och flera bränder bröt ut, samtliga kontrollerades av räddningstjänsterna med egna resurser. MSB hade dialog med flera länsstyrelser för att följa pågående bränder och för att snabbt kunna agera om stöd efterfrågades. MSB arbetade även med att planera för den särskilda organisationens uthållighet.

Under helgen fredag 13 till söndag 15 juli bröt flera bränder ut som kom att bli några av de mest omfattande bränderna i Sverige, och som tillsammans täckte

¹² MSB:s arbete med skogsbränderna 2018 - Tillsammans kunde vi hantera en extrem skogsbrandssäsong, MSB1274

¹³ Internt beslut om särskild organisation Skogsbrandsrisk, MSB, 2018-06-07, Dnr 2018-05623

drygt 18 000 hektar. Det var Dalarnas, Gävleborgs, Jämtlands och Västernorrlands län som var värst drabbade. Dessa områden kom att bli fyra av fem fokusområden för MSB under sommaren dit stöd behövde prioriteras på grund av bränder av allvarlig karaktär eller på grund av höga brandriskvärden.

Från måndag 16 juli stärktes Sveriges beredskap upp med internationellt stöd från EU och bilateralt via Sveriges grannländer. Det kom att bli den största samlade brandbekämpningsinsatsen i EU någonsin. MSB bidrog även med egna förstärkningsresurser i form av personal och material. Det var ett omfattande arbete att ta emot och samordna alla internationella resurser. Bara inom MSB:s förstärkningsresurs för värdlandsstöd arbetade närmare 80 personer som utsänd insatspersonal.

Prognoserna visade att brandrisken skulle nå extrema värden i södra och mellersta Sverige i slutet av juli, samtidigt som det fortsatt var ett ansträngt läge vid de stora bränderna längre norrut. Mot bakgrund av brandriskprognoserna började MSB måndag 23 juli etableringen av taktiska reserver. Onsdag 25 juli var de taktiska reserverna på plats. Detta skedde genom att fokusera förstärkningsresurser till Örebro samt mellersta och södra Sverige.

I slutet av juli började bränderna i Gävleborgs, Dalarnas och Jämtlands län kontrolleras. I början av augusti kunde flera av de internationella förstärkningsresurserna börja lämna Sverige. MSB började ta tillbaka förstärkningsresurser för återställning och plocka hem insatspersonal som var på plats vid de stora bränderna.

I början av augusti fortsatte bränder att bryta ut i olika delar av Sverige men de kunde hanteras av räddningstjänsterna, ofta med stöd av resurser från de taktiska reserverna.

Söndag 12 augusti var brandriskvärdena lägre och kunde liknas med de man normalt ser när det är skogsbrandsäsong. Med anledning av detta beslutade MSB fredag 17 augusti att avsluta Särskild organisation Skogsbrandsrisk. Cirka 270 personer hade då arbetat i Särskilda organisation, varav ett femtiotal var extern personal från bland annat Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), kommunala räddningstjänster, Polismyndigheten, Sjöfartsverket och Försvarsmakten.

Det fanns även stor vilja att hjälpa till från frivilliga och privata aktörer. Efter dialog med Svenska Röda Korset inleddes torsdag 19 juli en nationell insats för att stödja räddningsarbetet i de berörda områdena. Röda Korset tog emot 6 120 anmälningar från spontanfrivilliga under perioden från torsdag 19 juli till torsdag 16 augusti. Det var även många privata aktörer som bistod räddningstjänsterna och som hade en avgörande roll i släckningsarbetet.

4. MSB:s arbete

I detta kapitel beskrivs och bedöms MSB:s arbete i samband med sommarens skogsbränder.

I bild 2 nedan illustreras MSB:s verksamhetslogik. Där framgår verksamhet, prestationer, effekter och mål vid omfattande skogsbränder och orsakssambanden mellan dessa. Bilden är en förenkling.

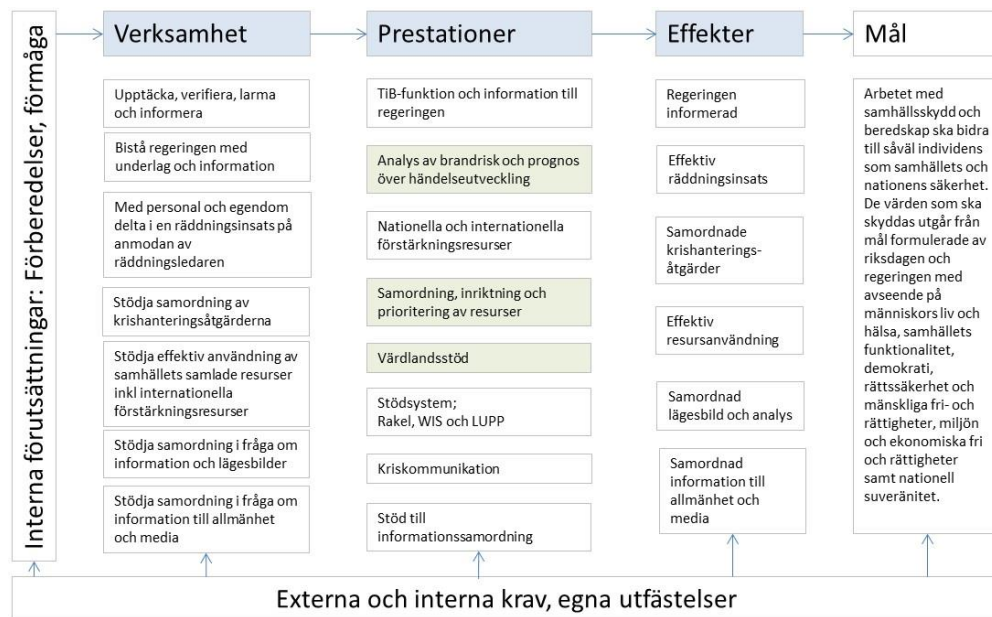


Bild 2. MSB:s verksamhetslogik vid omfattande skogsbränder

Redovisningen omfattar de tre prestationsområden som markerats i verksamhetslogiken samt de interna förutsättningarna för MSB:s arbete. Varje prestationsområde redovisas i var sitt avsnitt i detta kapitel. Även andra prestationsområden berörs i olika utsträckning. För att ge läsaren en överblick av organisationens sammansättning redovisas MSB:s organisation i avsnitt 4.1 och övriga interna förutsättningar i avsnitt 4.5, 4.6 och 4.7

- Avsnitt 4.1 Särskild organisation
- Avsnitt 4.2 Analys av brandrisk och prognoser över händelseutvecklingen
- Avsnitt 4.3 Samordning och prioritering av resurser
- Avsnitt 4.4 Vårdlandsstöd
- Avsnitt 4.5 Bemanning och arbetsmiljö
- Avsnitt 4.6 Fysiska förutsättningar
- Avsnitt 4.7 Informationshantering

Respektive avsnitt inleds med en översiktlig beskrivning av MSB:s arbete. Beskrivningen följs av en redovisning av erfarenheter baserad på intervjuer, dokumentstudier och övriga datainsamling. Därefter redogörs för de huvudsakliga slutsatserna och åtgärdsbesluten efter skogsbranden i

Västmanland 2014 av relevans för det specifika avsnittet. Avslutningsvis lämnar utvärderarna sina slutsatser avseende vad som fungerade bra och vad som fungerade mindre bra i MSB:s arbete sommaren 2018 samt orsaker till styrkor och svagheter. Slutsatserna bygger på insamlad data och dras mot bakgrund av kraven i bedömningsgrunden.

Slutsatser och åtgärdsbeslut efter skogsbranden i Västmanland 2014 redovisas för att underlätta för läsaren att jämföra med slutsatserna efter sommaren 2018.

Bedömningsgrunden i form av de huvudsakliga externa och interna kraven på MSB och erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 redovisas i bilaga 1.

För att avsnitten ska kunna läsas fristående från varandra förekommer en del upprepningar. Varje avsnitt bör däremot läsas i sin helhet; beskrivning, redovisning av erfarenheter, slutsatser från Västmanland 2014 respektive utvärderarnas slutsatser från MSB:s arbete med skogsbränderna 2018.

4.1 Särskild organisation

Utvärderarnas slutsatser

- Särskild organisation inrättades vid en lämplig tidpunkt
- Vissa funktioner saknades eller tillkom sent och funktionernas roller och ansvar var i vissa fall otydliga
- Samverkan mellan särskild organisation och myndighetsledningen fungerade i huvudsak väl
- Särskild organisation anpassades inte tillräckligt snabbt i samband med att läget förändrades i mitten av juli
- En utvecklad stabschefsfunktion och utökat administrativt stöd skulle kunna minska arbetsbelastningen på operativ chef, TiB-funktionen och funktionsledare samt bidra till tydligare styrning av särskild organisation

I detta avsnitt beskrivs särskild organisation för hanteringen av skogsbränderna sommaren 2018. Avsnittet omfattar sådant som framkommit i datainsamlingen och som uppges ha påverkat förutsättningarna att arbeta med övriga delar, se avsnitt 1.2.3 Avgränsningar. En särskild organisation säkerställer att resurser frigörs för att samlat kunna arbeta med pågående händelser, samordna och stödja ansvariga aktörer och upprätta en lägesbild som uppdateras kontinuerligt. Ordinarie beredskaper bemannades för att hantera övriga händelser utanför särskild organisation.

Först ges en beskrivning av särskild organisation. Beskrivningen följs av en redovisning av erfarenheter. Därefter beskrivs slutsatser och åtgärdsbeslut efter skogsbranden i Västmanland 2014 av relevans för avsnittet, följt av utvärderarnas slutsatser från MSB:s arbete med skogsbränderna sommaren 2018.

4.1.1 Beskrivning

Särskild organisation inrättas

Brandriskprognoserna i april och maj 2018 visade på stor brandrisk i flera områden i Sverige. I slutet av maj visade prognoserna på kraftigt förhöjda värden med extrem brandrisk.

Mot bakgrund av brandriskvärdena och pågående bränder tog MSB torsdag 7 juni beslut¹⁴ om att inrätta särskild organisation för skogsbrand 2018.

Chef i beredskap (CiB) den veckan rekommenderade chefen för Operativa avdelningen (cOA) att fatta beslutet, varpå cOA fattade beslut om särskild organisation och Beslut i Stort (BiS) enligt rutin.¹⁵ I BiS¹⁶ beskrevs den övergripande inriktningen för organisationen.

¹⁴ Internt beslut om särskild organisation Skogsbrandrisk, MSB, 2018-06-07, Dnr 2018-05623

¹⁵ Rutin för särskild organisation, MSB, 2017-11-27, Dnr 2014-1676

¹⁶ Beslut i Stort, dnr 2018-05623-14

Särskild organisations arbete skulle syfta till att:

1. Säkerställa MSB:s samlade hantering kopplat till den föreliggande riskbilden för skogsbränder och torka.
2. Samordna och stödja ansvariga aktörers hantering.
3. Stödja relevanta aktörer med insatsförmågor och andra resurser som MSB förfogar över.
4. Vid behov upprätta en nationell lägesbild.
5. Säkerställa information till allmänheten ur ett nationellt perspektiv.

Arbetet i särskild organisation leds, inriktas och följs upp av en operativ chef som utses av cOA.¹⁷ Operativ chef fattade beslut om vilka funktioner som skulle ingå och funktionsledare utsågs. Inledningsvis var bemanning en prioriterad fråga.

Särskild organisation är flexibel vilket innebär att funktioner kan avvecklas och läggas till under arbetets gång. Struktur och bemanning varierade utifrån de behov som fanns. Vissa funktioner fanns med från början, medan andra tillkom under arbetets gång. Som mest var 16 funktioner aktiva i olika faser.

Funktionernas roller och ansvar framgick i några fall av i förväg fastställda rutiner och uppdragsbeskrivningar. Det fanns rutiner för de funktioner och roller som vanligtvis ingår i särskild organisation: operativ chef, händelse-TiB, funktionsledare, personalplaneringsfunktionen och MSB-utsända. Däremot hade inte alla medarbetare kunskap om dessa rutiner. Det saknades rutiner och uppdragsbeskrivningar för flera andra funktioner. Ansvar och roller för de olika funktionerna ändrades också i takt med att behoven ändrades. Under v. 32 (6 till 12 augusti) fick respektive funktion ansvar för att se till att det fanns en uppdaterad rutin för funktionen.

Nedan visas ett schema för de funktioner som ingick någon gång under särskild organisation.

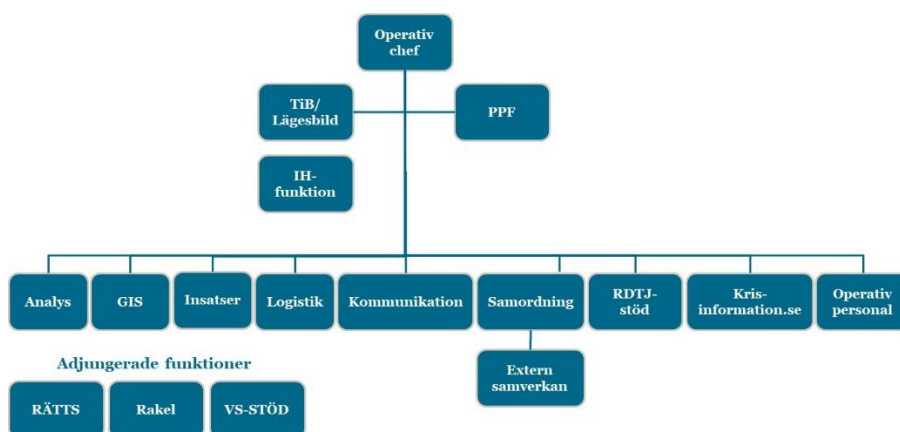


Bild 3. Organisationsschema särskild organisation

¹⁷ Rutin operativ chef, MSB, 2017-11-27, Dnr 2014-1676

Särskild organisation utvecklas

Måndag 18 juni när brandrisken minskade beslutades att särskild organisation skulle gå ner i intensitet, men ändå behållas för att kunna återuppta arbetet om behov uppstod.¹⁸

Under perioden mellan måndag 18 juni och måndag 2 juli hanterades frågor som rörde skogsbrandrisk som en del av MSB:s löpande operativa arbete genom linjeorganisationen och de beredskapslagda funktionerna. Måndag 2 juli beslutade cOA att åter aktivera särskild organisation.¹⁹

Under stabsorienteringarna presenterades aktuell lägesbild, funktionsledarna redovisade läget i erna och operativ chef gav den operativa inriktningen. Från måndag 2 till torsdag 12 juli genomfördes inte stabsorientering dagligen i särskild organisation. Övriga dagar togs det fram inriktningsunderlag till de dagliga stabsorienteringarna i den ordinarie beredskapsorganisationen. Av dokumentationen från stabsorienteringarna från den perioden framgår att läget var lugnt och att funktionerna inte hade något särskilt att rapportera. Torsdag 12 juli var bedömningen att situationen inte var tillräckligt allvarlig för att avbryta pågående semestrar för att utöka bemanningen av särskild organisation, men att förberedelser för ett "värstafallsscenario" och uthållighet skulle planeras och säkerställas.²⁰

Måndag 16 juli återupptogs de dagliga stabsorienteringarna i särskild organisation och ett arbete påbörjades med att utöka bemanningen av särskild organisation.

Tisdag 17 juli inledde MSB ett arbete med att förstärka särskild organisation med utökad räddningstjänstkompetens. Inriktningen var att se över möjligheten till samarbete med andra aktörer, exempelvis att ta in personal från kommunal räddningstjänst i särskild organisation.²¹ Experter från kommunal räddningstjänst och centrala myndigheter anlätades från onsdag 18 juli för att arbeta med fördjupade analyser av brandrisk, prognoser över händelseutvecklingen och lokala resursbehov samt mäkling av resurser mellan räddningstjänster.

Myndighetens ledningsgrupp sammankallades vid ett första extrainsatt ledningsgruppsmöte onsdag 18 juli. Utöver lägesbild och personalsituation diskuterades huruvida det behov av prioriteringar som situationen krävde, fordrade nya mandat. Ledningsgruppen konstaterade att MSB:s roll efterfrågades och accepterades av berörda aktörer. Vägen framåt blev fortsatt proaktivitet och fortsatt arbete med prioritering, inriktning och samordning av

¹⁸ Stabsorientering Skogsbrandrisk anteckningar, MSB, 2018-06-18, Dnr 2018-05623

¹⁹ Epost från cOA till personal i särskild organisation, 2018-07-02, kl. 17:43

²⁰ Stabsorientering SO Skogsbrandrisk och torcka, MSB, 2018-07-12, Dnr 2018-05623

²¹ Stabsorientering SO Skogsbrandrisk och torcka, MSB, 2018-07-17, Dnr 2018-05623

såväl internationella som nationella förstärkningsresurser och kommunala resurser som fanns till förfogande.²²

Operativ chef fattade beslut löpande enligt gällande rutin²³, bland annat beslut om prioritering av resurser. Inledningsvis fattade operativ chef både kort- och långsiktiga beslut om prioritering av resurser. I takt med att arbetet intensifierades, fattade operativ chef från fredag 20 juli istället dagliga inriktningsbeslut för prioritering av nationella och internationella förstärkningsresurser det nästkommande dygnet. Detta var ett nytt arbetssätt och formerna för inriktningsbesluten utvecklades efter hand, se avsnitt 4.3.

I syfte att effektivisera användningen av samhällets samlade resurser i samband med pågående skogsbränder, inrättade MSB en funktion för samverkan med externa aktörer. Söndag 22 juli hemställde MSB ett antal myndigheter om en kontaktperson på respektive myndighet för att ingå i samverkansfunktionen SSSR.²⁴ Det var första gången MSB inrättade en sådan funktion.

Myndighetens ledningsgrupp sammankallades vid ytterligare ett extrainsatt ledningsgruppsmöte tisdag 24 juli.²⁵

Särskild organisation utvecklades fredag 17 augusti 2018. Under hösten 2018 arrangerade MSB tackluncher på samtliga av myndighetens verksamhetsorter för att visa myndighetsledningens uppskattning till de medarbetare som arbetat i särskild organisation eller i MSB:s insatser.

Samverkan mellan särskild organisation och myndighetsledningen

Vid beslut om särskild organisation tillämpas ”Rutin för samverkan mellan särskild organisation och MSB:s myndighetsledning”²⁶. Myndighetsledningen hade regelbundna avstämningar med cOA som i sin tur hade dagliga avstämningar med operativ chef. Myndighetsledningen och cOA kom överens om att myndighetsledningen kunde ha dialog direkt med operativ chef vilket också skedde. Avstämningarna genomfördes efter behov, utan en förutbestämd struktur eller regelbundenhet. Andra avdelningschefer höll sig informerade genom att komma på stabsorienteringar.

Från måndag 9 juli hade generaldirektören semester. Under generaldirektörens frånvaro fanns en tillförordnad beslutsfattare. Generaldirektören fortsatte dock att ha regelbunden direktkontakt med både cOA och operativ chef under sin semester. Biträdande chefen för avdelningen för utveckling av beredskap (bitr cUB) fungerade under denna period som bollplank åt generaldirektören och hade daglig kontakt med både generaldirektören och tillförordnad beslutsfattare.

²² Minnesanteckningar för ledningsgruppsmöte, MSB, 2018-07-18

²³ Rutin operativ chef, MSB, 2017-11-27, Dnr 2014-1676

²⁴ Hemställan om samverkansperson samhällets samlade resurser, MSB, 2018-07-22

²⁵ Minnesanteckningar för ledningsgruppsmöte, MSB, 2018-07-24

²⁶ Rutin för samverkan mellan särskild organisation och MSB:s myndighetsledning, MSB, 2014-11-21, Dnr 2014-5848

Myndighetsledningen tog en aktiv roll i media. Generaldirektören deltog på pressträffar och i nyhetssändningar. Han gav intervjuer i media om den övergripande hanteringen, om hur MSB arbetar och om det internationella samarbetet. Han deltog också i möten med Regeringskansliet, vid några tillfällen tillsammans med operativ chef. Generaldirektören informerade cOA och operativ chef i samband med mediakontakter och kontakter med EU-organ etc.

Generaldirektören rörde sig regelbundet i korridorerna, främst i Stockholm, där arbetet i särskild organisation pågick, i syfte att visa stöd och få en inblick i arbetet.

4.1.2 Redovisning av erfarenheter

Särskild organisation inrättas

Särskild organisation inrättades enligt gällande rutiner och bestod inledningsvis av en generisk uppsättning grundfunktioner som vanligtvis ingår. Dessa funktioner hade i huvudsak vana funktionsledare som var införstådda med funktionernas ansvar och rutiner för särskild organisation. I takt med att nya behov uppstod tillkom nya funktioner. Att organisationen var flexibel och anpassades efter behov och omständigheter framhölls som positivt av många intervjupersoner.

Rollfördelningen mellan vissa funktioner upplevdes av många som otydlig. Detta gällde framförallt för nya funktioner som tillkom i särskild organisation och som i flera fall saknade tydliga rutiner och uppdragsbeskrivningar för arbetet. Även vissa av grundfunktionerna saknade rutiner för arbetet.

Otydligheter i rollfördelningen uppmärksammades framförallt mellan insatsfunktionen och funktionen för räddningstjänststöd. Funktionen för räddningstjänststöd fick en framträdande roll i särskild organisation då MSB inte bara hanterade de tvärsektoriella aspekterna av krisen, utan även var den centrala myndighet med ansvar för räddningstjänst. Vilken funktion som var rådgivande till vem och var de faktiska besluten inom ramen för inriktningsbesluten fattades, skiljde sig åt beroende på vilken funktion intervjupersonen representerade. Det framstår som personbundet hur ansvarsfördelningen uppfattades. Otydligheter förekom även mellan analysfunktionen, funktionen för räddningstjänststöd och GIS-funktionen, se avsnitt 4.3. Vidare var rollfördelningen mellan funktionsledare och personalplaneringsfunktionen otydlig, se avsnitt 4.5. Det var i viss utsträckning även här personbundet hur olika funktioner uppfattade sin roll och sitt ansvar. Flera intervjupersoner påpekade att informationshanteringsfunktionen hade behövts tidigare i händelsen för att styra upp och stödja informationshanteringen. Verksamhetsstöd hade behövt ingå med en egen funktion för att säkerställa stöd inom bland annat IT och informationssäkerhet.

Flera funktioner uppgavs i stor utsträckning ha bemannats med medarbetare som saknade erfarenhet och utbildning för arbete i särskild organisation och som inte kände till rutiner, roll- och ansvarsbeskrivningar. Det ställer än större krav på tydliga roll- och ansvarsbeskrivningar. Vissa intervjupersoner framhöll svårigheterna med att skapa roll- och ansvarsbeskrivningar som fungerar i

olika situationer. Istället bör personalen ha förmåga att agera utifrån osäkra förhållanden och kunna anpassa både sitt och organisationens agerande efter behoven.

Ledning inom särskild organisation

Samverkan och dialog mellan operativ chef och cOA har beskrivits som välfungerande. Att det saknades en tydlig struktur för hur avstämningarna skulle fungera och hur ofta de skulle ske beskrevs inte som något problem.

De operativa cheferna beskrevs som prestigelösa, lugna och lyssnande. De flesta intervjupersoner tyckte inte att det spelade någon roll vem som var operativ chef. Några tyckte däremot att det var påtagligt att olika personer ledde arbetet på olika sätt.

Strukturen för hur beslut skulle fattas och vem som beslutar vad upplevdes delvis som otydlig. Det efterfrågas ett generiskt flödesschema för beslutsfattande, informations- och ordervägar. Någon framhöll svårigheter med att skapa ett optimalt flödesschema som är tillämpbart i alla situationer.

Det förekom att brådskande beslut dröjde när operativ chef var upptagen i möten med media eller med Regeringskansliet och att funktionsledare tvingades ta beslut utan delegationsorder. Att TiB-funktionen enligt rutin ska fungera som ställföreträdande beslutsfattare kände inte alla funktionsledare till och TiB-funktionen upplevdes av många som svårtillgänglig på grund av hög arbetsbelastning. Det förekom även att funktionsledare var svåra att få tag på till följd av hög belastning. Att det alltid finns en person med beslutsmandat på plats framhölls som viktigt, men även behov av ett mer delegerat beslutsfattande.

Formen med dagliga inriktningsbeslut var uppskattat och flera tyckte att det gav tydlighet, även om besluten beskrevs av vissa som för detaljerade i början. Eftersom MSB inte arbetat med dagliga inriktningsbeslut tidigare, saknades inledningsvis rutiner för hur de skulle tas fram och vad de skulle innehålla.

Flera intervjupersoner framhöll att rollen som funktionsledare var otydlig, även bland funktionsledarna själva. Det var otydligt vad det innebar att vara funktionsledare och vilka krav som ställs.

Stabschefsfunktion

Många medarbetare lyfte behovet av en utvecklad stabschefsfunktion i särskild organisation. TiB-funktionen är tänkt att fungera som en form av stabschefsfunktion, men många upplevde att det inte fungerade, framförallt när belastningen på TiB-funktionen blev stor. Flera framhöll också att TiB-funktionens samordningsansvar inte är att likställas med en stabschefsfunktion.

Flera beskrev att det saknades en funktion som hade överblick och samordnade funktionernas arbete, vilket bidrog till att roller och ansvar mellan flera funktioner var otydliga och att funktionerna arbetade på olika sätt med exempelvis beslut, dokumentation och bemanning. En utvecklad stabschefsfunktion i särskild organisation hade kunnat bidra till en jämnare fördelning av personalresurser mellan funktionerna och samordning av funktionernas arbete samt skapat större tydlighet och likriktning i arbetet.

Inrättandet av en utvecklad form av stabschefsfunktion vid omfattande händelser skulle avlasta TiB-funktionen och ligger i linje med ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid extraordinära händelser”²⁷.

Stabsorienteringar

Strukturen och processen för stabsorientering var inarbetad och fungerade enligt de flesta i stort sett bra under de lugnare perioderna. Däremot har stabsorienteringarna av flera beskrivits som röriga och ostrukturerade under den arbetsintensiva perioden under andra halvan av juli.

Det fanns enligt vissa intervjupersoner behov av att visualisera ett organisationsschema oftare än vad som gjordes. Några upplevde att organisationsschemat inte alltid var uppdaterat och att det försvårade för medarbetarna att få överblick över förändringar i organisationen.

Administrativt stöd

Flera framhöll att det administrativa stödet inom särskild organisation behövde stärkas, både stödet till operativ chef och till funktionerna. Det skulle minska belastningen på operativ chef, TiB-funktionen och funktionsledare och ökat kvaliteten i dokumentation, mötesadministration och bemanning. Det uppfattades som en brist att verksamhetsstödet inte ingick i särskild organisation som en egen funktion. Initiativet att tillföra administrativt stöd till operativ chef och personalplaneringsfunktionen upplevdes som positivt. Däremot fanns behov av administrativt stöd i alla funktioner.

Särskild organisation utvecklas

Det framkom synpunkter att MSB behöver förmågan i särskild organisation att snabbare reagera och svara på förändrade behov. Det är viktigt att MSB har förmåga att tidigt identifiera aktörernas behov av stöd och resurser. Många intervjupersoner ansåg att organisationen borde ha identifierat de ökade behoven tidigare än vad som gjordes och att det var initiativ från myndighetsledningen och andra chefer som ledde till att organisationen anpassades och att ändamålsenliga arbetsformer utvecklades.

Andra menade att MSB var tillräckligt snabba att agera och att bemanningen av särskild organisation utökades i rätt tid. Vissa intervjupersoner menade att myndighetsledningens kontakter med landshövdingar och räddningsledare på skadeplatser bidrog till en ökad medvetenhet om att MSB stod redo att tillhandahålla stöd och resurser.

Det framkom synpunkter att MSB borde utökat tillgången till kompetens inom räddningstjänst och skogsbrand i särskild organisation tidigare.

Analysfunktionen uppgav att de lyfte behovet av ökad kompetens inom räddningstjänst redan i juni, men upplevde att de inte fick gehör.

Att MSB anlidade externa experter från kommunal räddningstjänst beskrevs av de flesta som positivt. Däremot hade denna kompetens enligt flera behövts

²⁷ Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, MSB777

tidigare. Det framkom synpunkter på att de externa experterna borde arbetat parallellt med MSB-personal så att kompetensutveckling kunde skett.

Flera externa experter och samverkanspersoner som anlätades omkring onsdag 18 juli reagerade på att det saknades både förberedelser för och tydliga förväntningar på vad de skulle bidra med. De fick lägga upp arbetet och skapa rutiner på egen hand. Både medarbetare på MSB och de externa experter som intervjuats är dock överens om att slutresultatet blev bra och bidrog till effektivare resursutnyttjande.

Även om MSB hade beredskapslagda funktioner dygnet runt så fanns det enligt många i samband med pågående skogsbränder och förhöjda brandriskvärden behov av en större personaltäthet även på kvällstid för möjlighet till snabba avstämningar och gemensamt analysarbete. Från slutet av juli har arbetsintensiteten beskrivits som hög även på kvällstid.

Att samla samverkanspersoner från andra myndigheter i en funktion i särskild organisation beskrevs som framgångsrikt och funktionen blev en användbar länk mellan MSB och berörda myndigheter. Däremot fanns det förväntningar hos flera samverkanspersoner på att funktionen skulle fungera som ett ISF-stöd i enlighet med ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar”²⁸, såsom beskrivits i hemställan från MSB.

Samverkan mellan särskild organisation och myndighetsledning

Samverkan mellan särskild organisation och myndighetsledning beskrevs som väl fungerade. Generaldirektören såg på sin roll som möjliggörare och pådrivare, men inte som den som leder det dagliga operativa arbetet. Kontakterna mellan myndighetsledningen och cOA fungerade väl och likaså kontakterna mellan myndighetsledningen och operativ chef. Att avstämningarna genomfördes oregelbundet och utan förutbestämd struktur upplevdes inte som ett problem.

Situationen med en tillförordnad beslutsfattare innebar att dialogen och informationsdelningen mellan särskild organisation och myndighetsledningen involverade flera personer. Rollfördelningen mellan myndighetsledningen och tillförordnad beslutsfattare i relation till cOA var oklar och innebar en viss utmaning inledningsvis. Det upplevdes tidskrävande att behöva ha dubbla avstämningar med myndighetsledningen och tillförordnad beslutsfattare under de veckor som generaldirektören hade semester.

Det politiska intresse som uppstod för hur samhället hanterade händelsen har beskrivits som en utmaning av vissa. Medarbetare inom särskild organisation har uttryckt oro för signaler om att politiken har tillåtits påverka krishanteringen. Vissa intervjupersoner upplevde att det fanns olika agendor på olika nivåer och att myndighetsledningen påverkade beslut och arbete i särskild organisation i högre utsträckning än lämpligt. Flera intervjupersoner framhöll vikten av att inriktningar från myndighetsledningen till särskild organisation är tydliga och dokumenteras.

²⁸ Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, MSB777

För myndighetsledningen var det självklart att generaldirektören måste kommunicera i media under en större händelse som denna. Att generaldirektören tog kontakt med landshövdingar skapade viss osäkerhet i särskild organisation. Det betonas att myndighetsledningens kommunikation i media och externa kontakter behöver föregås av en dialog med särskild organisation. Operativ chef behöver information om allt som skulle kunna påverka hanteringen, om vilka kontakter myndighetsledningen tar och vad som har sagts. Myndighetsledningen behöver också uppdaterad information om arbetet i särskild organisation och aktuell lägesbild. Information delades mellan de olika nivåerna, men det framhölls som viktigt att rutiner efterlevs för hur samverkan mellan särskild organisation och myndighetsledningen ska ske.

Under den mest intensiva perioden andra halvan av juli efterfrågade både myndighetsledningen och Regeringskansliet mycket information. Ibland upplevdes det som problematiskt att behöva prioritera sådana underlag framför andra uppgifter som ansågs viktigare för hanteringen.

De operativa cheferna upplevde myndighetsledningen som stödjande. De framhöll att det var positivt att generaldirektören var tydlig med att han stod bakom operativ chef i att våga fatta beslut även utan full information.

Att generaldirektören rörde sig i korridorerna upplevdes överlag som positivt och stödjande. Generaldirektören ställde frågor, men på ett respektfullt sätt som inte störde medarbetarna eller det pågående arbetet. Flertalet medarbetare i särskild organisation berättade att de uppskattade att generaldirektören var närvarande, intresserad och stöttande. Att andra avdelningschefer höll sig uppdaterade genom att exempelvis närvara vid stabsgenomgångar upplevdes också som positivt.

4.1.3 Slutsatser från MSB:s stöd i samband med skogsbranden i Västmanland

I utvärderingen av MSB:s stöd i samband med skogsbranden i Västmanland 2014 konstaterades att många av de medarbetare och chefer som engagerades hade tidigare inte deltagit i MSB:s operativa verksamhet. Det fanns brister i kunskapen om hur särskild 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 konstaterades vidare att TiB-funktionen har en central roll i särskild organisation och när arbetsbelastningen var hög upplevdes TiB-funktionen 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.

Det framkom att MSB inte upplevs ha lämnat ett tydligt tack till de medarbetare som var engagerade under branden. Värdet av ceremoniella uppmärksammanden vid insatser utöver det vanliga bör inte underskattas.

4.1.4 Utvärderarnas slutsatser

Utvärderarna bedömer att särskild organisation inrättades enligt gällande rutiner vid en lämplig tidpunkt. Indelningen i funktioner var i huvudsak ändamålsenlig. Det var positivt att organisationen var anpassningsbar och att funktioner lades till och togs bort i takt med att behoven förändrades. Behovet av mer omfattande räddningstjänstkompetens respektive stöd för informationshantering och verksamhetsstöd tillgodosågs däremot inte i tillräcklig utsträckning.

Ansvarsfördelning mellan olika funktioner var i några fall otydlig. När nya funktioner tillkommer behöver deras roll, ansvar och avgränsningar mot befintliga funktioner beskrivas och kommuniceras så att dubbelarbete och otydligheter undviks.

Strukturen och processen för stabsorienteringar var inarbetad och fungerade i huvudsak väl. Formen med dagliga inriktningsbeslut för prioritering av resurser kom att fungera väl.

Arbetsbelastningen på operativ chef, TiB-funktionen och funktionsledare var periodvis hög, vilket påverkade arbetet negativt. Utökad administrativt stöd i särskild organisation hade rimligen minskat arbetsbelastningen och ökat kvaliteten i arbetet. Även i samband med skogsbranden i Västmanland uppmärksammades att TiB-funktionen blev en trång sektor vid hög arbetsbelastning.

Det fanns behov av en utvecklad stabschefsfunktion i särskild organisation. Att TiB-funktionen hade sammanhållande ansvar för arbetet i särskild organisation fungerade inte när belastningen på TiB-funktionen blev hög. Att TiB-funktionen enligt rutin ska fungera som ställföreträdande beslutsfattare när operativ chef är frånvarande fungerade heller inte fullt ut. Med en utvecklad stabschefsfunktion skulle arbetsbelastningen på operativ chef, TiB-funktionen och funktionsledare minska och förutsättningarna för styrningen av särskild organisation förbättras.

Utvärderarna bedömer att kunskapen om ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning” behöver öka och implementeras i större utsträckning.

Samverkan mellan särskild organisation och myndighetsledningen följde i huvudsak gällande rutin.²⁹ Rutinen anger att myndighetsledningens dialog med operativ chef och särskild organisation ska gå via cOA. Kontakterna mellan generaldirektören, cOA och operativ chef bedöms ha fungerat väl även om det saknades en tydlig struktur. Rollen som tillförordnad beslutsfattare i relation till myndighetsledningen, cOA och särskild organisation behöver tydliggöras och förankras. Initiativ och inriktningar från myndighetsledningen bör ske i dialog med särskild organisation och dokumenteras. Det är även viktigt att organisationens besluts- och informationsvägar används.

²⁹ Rutin för samverkan mellan särskild organisation och MSB:s myndighetsledning, MSB, 2014-11-21, Dnr 2014-5848

Det var positivt att ledningsgruppen sammankallades för extra ledningsgruppsmöten vid tillfällen för viktiga överväganden och vägval.

I utvärderingen av MSB:s stöd i samband med skogsbranden i Västmanland framkom att MSB inte upplevdes ha framfört ett tydligt tack till de medarbetare som var engagerade under branden. Det var därför positivt att MSB under hösten 2018 arrangerade tackluncher där myndighetsledningen framförde sin uppskattning till de medarbetare som arbetat i särskild organisation eller i MSB:s insatser under sommaren 2018.

4.2 Analyser av brandrisk och prognoser över händelseutvecklingen

Utvärderarnas slutsatser

- Analyserna av brandrisk och lägesbilderna i maj och juni var användbara beslutsunderlag
- MSB borde från fredag 13 juli gjort fördjupade prognoser över händelseutveckling och lokala resursbehov, mot bakgrund av den höga brandrisken för kommande fem dygn samtidigt som flera pågående bränder var utom kontroll
- MSB utvecklade framgångsrika former för fördjupade analyser och prognoser som underlag för att erbjuda och samordna resurser och stöd, i takt med att Särskild organisation förstärktes med kompetens inom räddningstjänst och skogsbrand från onsdag 18 juli
- Behovet av kompetens inom räddningstjänst och skogsbrand i Särskild organisation underskattades
- Kännedomen om vilket stöd GIS-funktionen kunde tillhandahålla vid omfattande skogsbränder var begränsad och förberedelserna var inte tillräckliga

I detta avsnitt beskrivs MSB:s arbete med analyser av brandrisk och prognoser över händelseutvecklingen. Först ges en beskrivning av hur arbetet bedrevs. Beskrivningen följs av en redovisning av erfarenheter. Därefter beskrivs slutsatser och åtgärdsbeslut efter skogsbranden i Västmanland 2014 av relevans för avsnittet, följt av utvärderarnas slutsatser från MSB:s arbete med skogsbränderna sommaren 2018.

Utöver dagliga lägesbilder som tas fram av TiB, tar MSB fram samlade nationella lägesbilder och andra analyser vid händelser. Frekvens anpassas till behoven i den specifika händelsen. Som underlag till lägesbilderna samlas information in från bland annat berörda aktörer. Syftet med de nationella lägesbilderna vid en händelse är att ge en helhetsbild av hanterande aktörers agerande samt MSB:s bedömning av prioriteringar för samhällets fortsatta samlade hantering.

MSB:s skogsbrandsexperter följer riskutvecklingen under vår- och sommarhalvåret fortlöpande. Informationen hämtas bland annat från en applikation som SMHI utvecklat för MSB ”Brandrisk skog och mark”³⁰ och där SMHI utför två olika modellberäkningar³¹ för skogsbränder och en för gräsbrand baserat på meteorologisk indata. Tillsammans med information om den allmänna vädersituationen och information om pågående bränder, gör skogsbrandsexperterna analys av riskläget, brändernas utveckling och möjliga utvecklingsscenarioer som kan ge stora konsekvenser. Vid påtagliga

³⁰ Webbsida på msb.se om Hjälp för dig som loggar in i ”Brandrisk Skog och Mark”, https://www.msb.se/ExternData/SMHI/brand_handledn.pdf, [2019 01 10]

³¹ Webbsida på msb.se om Brandrisk Skog och Mark- fakta och modeller, https://www.msb.se/ExternData/SMHI/brand_fakta.pdf, [2019 01 10]

konsekvenser eller vid ökade risknivåer sker dialog initialt med TiB. I vissa fall genomförs även kommunikation riktad mot vissa målgrupper, med stöd av MSB:s kommunikationsenhet.

4.2.1 Beskrivning

Analys av brandrisk och prognos över händelseutvecklingen

MSB:s analyser visade i maj 2018 på stor brandrisk i flera områden i Sverige. I slutet av maj visade analyserna på kraftigt förhöjda värden med extrem brandrisk och från slutet av maj fram till midsommar pågick ett antal svåra skogsbränder³². Mot bakgrund av analyserna av brandrisken tog MSB torsdag 7 juni beslut om att inrätta "Särskild organisation Skogsbrandsrisk 2018"³³.

I särskild organisation ansvarade TiB-funktionen för att ta fram lägesbilder som användes som stöd för den interna hanteringen och analysfunktionen för att ta fram samlade nationella lägesbilder, analyser av brandrisk och andra analyser. MSB:s skogsbrandsexperter fortsatte i analysfunktionen arbetet med att tolka och analysera riskläget, brändernas utveckling och möjliga utvecklingsscenarioer som kunde ge stora konsekvenser. Underlagen användes både för interna lägesbilder och för samlade nationella lägesbilder.

MSB publicerade den första samlade nationella lägesbilden³⁴ fredag 8 juni. Från mitten av juni tog analysfunktionen fram veckovisa lägesbilder, totalt nio under sommaren. De samlade nationella lägesbilderna publicerades i WIS (webbaserat informationssystem), spreds i TiB-nätverket för bevakningsansvariga myndigheter, spreds internt inom MSB till berörda chefer och myndighetsledningen samt till Justitiedepartementet.

Mellan lördag 2 och tisdag 12 juni genomfördes stabsorienteringar i särskild organisation en till två gånger per vecka. Brandrisken var fortsatt hög och flera bränder bröt ut. Samtliga kontrollerades av räddningstjänsterna med egna resurser. Eftersom läget snabbt kunde förändras hade MSB kontinuerlig dialog med flera länsstyrelser för att följa uppkomna bränder och för att snabbt kunna agera om stöd efterfrågades.

I särskild organisation hade det från start inrättats en funktion för räddningstjänststöd. Funktionen bestod inledningsvis av den medarbetare som hade ordinarie beredskapsfunktion för räddningstjänststöd. Medarbetaren följde händelseutvecklingen men deltog inte i analysfunktionens arbete med analyser och lägesbilder.

I analysfunktionen hade de skogsbrandsexperter som arbetat med analyser av brandrisk tidigare under sommaren gått på semester. Den enda

³² MSB:s arbete med skogsbränderna 2018 – Tillsammans kunde vi hantera en extrem skogsbrandssäsong, MSB1274, 2018

³³ Internt beslut om särskild organisation Skogsbrandsrisk, MSB, 2018-06-07, Dnr 2018-05623

³⁴ Nationell lägesbild Skogsbrandsrisk 2018, 2018-06-08. Dnr 2018-05474-1

skogsbrandsexperten tillgänglig inom MSB befann sig i Bryssel på annat uppdrag, men var behjälplig med vissa analyser på distans.

Måndag 18 juni hade brandrisken minskat väsentligt och operativ chef beslutade att särskild organisation skulle gå ner i intensitet.³⁵ Måndag 2 juli beslutade cOA om att åter aktivera särskild organisation eftersom brandriskvärdena förvärrats.³⁶

Under helgen fredag 13:e till söndag 15 juli bröt flera bränder ut som kom att bli mycket omfattande. Eftersom stabsorienteringar inte genomfördes dagligen var det ingen stabsorientering i särskild organisation den 13, 14 respektive 15 juli. Däremot togs det fram dagliga inriktningsunderlag till stabsorienteringarna i den ordinarie beredskapsorganisationen den 13 respektive den 15 juli.

Fredag 13 juli informerades myndighetsledningen om att brandfaran den följande veckan skulle nå mycket höga eller extrema nivåer i nästan hela landet, samtidigt som det pågick ett antal bränder utom kontroll. Det konstaterades att arbetsbelastningen och personalläget var ansträngt på många räddningstjänster.³⁷ Samma dag började länsstyrelser och räddningstjänster höra av sig till MSB:s TiB-funktion med begäran om förstärkningsresurser.

Chefer och medarbetare utanför särskild organisation fick återkommande frågor och starka propåer från kommunala räddningstjänster om att MSB borde ta nationellt ansvar för hanteringen av skogsbränderna. Detta vidarebefordrades inte till chef i beredskap (CiB), som hade ansvaret för hanteringen över helgen, eller till räddningstjänststöd i beredskap.

Lördag 14:e och söndag 15 juli vidtog MSB en rad åtgärder då myndigheten fick flera förfrågningar om förstärkningsresurser. En pre-alert lämnades i EU:s civilskyddsmekanism om stöd med brandbekämpningsflyg via ERCC³⁸ samt förberedande kontakter togs med Försvarsmakten och DSB i Norge om eventuella resursbehov. MSB kontaktade berörda länsstyrelser om läget. Åtgärderna föranleddes dock inte av brandläget, utan av bristen på flygsläckningsresurser i kombination med den kommande veckans prognoser för brandrisk och väder. Av inriktningsunderlaget till ordinarie stabsorientering söndag 15 juli framgår att MSB inte hade uppgift om någon väldigt stor brand.³⁹

Måndag 16 juli konstaterades att läget hade förvärrats under söndagen genom att ett flertal svårsläckta bränder uppstått. Samma morgon arrangerade MSB en nationell samverkanskonferens med fokus på resursbehov och deltog i flera regionala samverkanskonferenser. En skarp begäran lämnades i EU:s

³⁵ Stabsorientering SO Skogsbrandsrisk och torka, MSB, 2018-06-18, Dnr 2018-05623

³⁶ Epost från cOA till personal i särskild organisation, 2018-07-02, kl. 17:43

³⁷ GD-dragning v.28, MSB, 2018-07-13

³⁸ Emergency Response Coordination Centre, ERCC, EU:s civilskyddsmekanism

³⁹ Stabsorientering MSB, MSB, 2018-07-15

civilskyddsmekanism om stöd med brandbekämpningsflyg via ERCC.⁴⁰ Dagliga stabsorienteringar återinfördes i särskild organisation.

Myndighetsledningen tog kontakt med landshövdingar och rekommenderade dem att aktivera sina respektive krisorganisationer och säkerställa förmågan inom länen. Tisdag 17 juli åkte generaldirektören till Ljusdal där han träffade räddningsledaren och yttre ledningen på brandplatsen. Medskicket från Ljusdal var att de höll på att tappa kontroll över situationen och att de behövde mer resurser. Vid nästa anhalt i Trängslet gavs likartade besked. Upplevelsen hos berörda räddningstjänster var att MSB inte förstått allvaret i situationen. Generaldirektören meddelade särskild organisation om att det förelåg ett akut behov av att kraftfullt vidta åtgärder för att stödja hanteringen av skogsbränderna.

Tisdag 17 konstaterade särskild organisation att personal- och resursbristen blivit allt mer påtaglig i flera av de drabbade länen.⁴¹

Cheferna för UB bedömde att räddningstjänstkompetensen i särskild organisation behövde stärkas och fick i uppdrag av myndighetsledningen att ta in extern expertis från kommunal räddningstjänst i särskild organisation. Tisdag 17 juli beslutades att utöka bemanningen på funktionen för räddningstjänststöd och se över möjligheten att anlita personer från räddningstjänsterna i särskild organisation.⁴²

Ett arbete påbörjades med att identifiera medarbetare med räddningstjänstkunskap som fanns tillgängliga och planera bemanningen. Experter från kommunala räddningstjänster anlidades i funktionen för räddningstjänststöd för att bidra till bedömningar av brandriskläget, lägesutveckling, för att identifiera behoven av förstärkningsresurser i brandområdena samt för att mäkla resurser mellan kommunala räddningstjänster, se avsnitt 4.3.

Den externa skogsbrandsexperten arbetade med att tolka och analysera brandriskläget och utvecklingen på brandplatserna. Rutiner och mallar saknades och experten lade upp sitt arbete utifrån egen erfarenhet. Arbetet bestod i att tolka och analysera data och annan information från bland annat SMHI och SOS Alarm, göra presentationsmaterial, skriva underlag, svara på frågor, ha daglig kontakt med SMHI, svara på förfrågningar om lokala analyser samt hantera förändringar i brandriskläget och utvecklingen på brandplatserna. Inledningsvis sköttes arbetet av en ensam skogsbrandsexpert. Därefter togs ytterligare skogsbrandsexperter och medarbetare med bakgrund inom räddningstjänsten in i särskild organisation. Det var både interna och externa medarbetare och arbetet sköttes av en handfull personer.

Inriktningen till funktionen för räddningstjänststöd var bland annat att beskriva läget under natten och förmiddagen och redovisa status och behov vid

⁴⁰ Inriktningsunderlag för stabsorientering, MSB, 2018-07-16

⁴¹ Inriktningsunderlag för stabsorientering, MSB, 2018-07-17

⁴² Stabsorientering SO Skogsbrandrisk och torcka, MSB, 2018-07-17, Dnr 2018-05623

stabsorienteringen kl. 13.00 samt ta fram underlag till inriktningsbeslut kl. 17.00.

Från fredag 20 juli fattade operativ chef dagliga inriktningsbeslut för prioritering av nationella och internationella förstärkningsresurser, se avsnitt 4.3. Analyserna av brandrisk och prognoser över händelseutvecklingen i relation till lokala behov, utgjorde en samlad analys och det primära beslutsunderlaget som blev styrande för MSB:s inriktningsbeslut. Det var första gången MSB arbetade med riskanalys, prognoser, behovsanalys och inriktningsbeslut på detta sätt.

I takt med att funktionen för räddningstjänststöd tillfördes personalresurser och fick utökade arbetsuppgifter, uppstod inledningsvis dubbelarbete när det gäller analys av brandriskvärden, då analysfunktionen sedan tidigare arbetade med likartade analyser. Arbetsuppgifterna omfördelades mellan de båda funktionerna genom att funktionen för räddningstjänststöd i huvudsak fick ansvar för analyser ett dygn framåt och analysfunktionen för behovsanalys och lägesbilder på längre sikt. Analyserna användes för olika syften. Dock gick dessa analyser ibland i varandra.

Måndag 23 juli visade lägesbilder på svårsläckta bränder i norr samtidigt som brandrisken var extrem från norr till söder. Prognoserna visade att brandrisken skulle nå extrema värden i södra och mellersta Sverige i slutet av juli. I de fall nya bränder skulle starta i dessa områden var sannolikheten hög att de skulle spridas snabbt och utvecklas till stora och svårsläckta bränder som kräver stora släckresurser. Samtidigt var det ett fortsatt ansträngt läge vid de stora bränderna längre norrut. Dessutom hade flera kommunala räddningstjänstorganisationer i södra och mellersta Sverige skickat en del av sina egna resurser som hjälp till släckinsatserna i norr, vilket innebar att de redan var ansträngda. Södra och mellersta Sverige blev därmed ännu ett fokusområde för MSB. Mot bakgrund av sina analyser och prognoser etablerade MSB taktiska reserver med förstärkningsresurser i mellersta och södra Sverige. Onsdag 25 juli var de på plats. Räddningstjänsterna kunde med stöd av resurserna snabbare stoppa uppkomna bränder innan de växte sig stora. Reserven kom till användning vid flera tillfällen.

Fredag 27 juli rapporterades läget vid de stora bränderna som förhållandevis stabilt, följt av en positiv utveckling de följande dagarna. Från söndag 12 augusti hade brandrisknivåerna generellt minskat till nivåer som innebar att bränder bedömdes kunna hanteras med ordinarie lokala resurser.

Stöd med geografisk information

Söndag 3 juni aktiverade MSB det europeiska satellitstödet Copernicus⁴³ för att kunna se brändernas utbredning. GIS-enheten har verktyg för att skapa kartor genom att sammanföra uppgifter från olika källor. I juni sammanställde funktionen kartor baserad på information om bränderna från Kustbevakningen och NASA.

⁴³ Webbsida på msb.se om Satellitdatatjänster <https://www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/Karttjanster/Satellitdatatjanster/>, [2019 01 10]

Måndag 16 juli inrättades en GIS-funktion i särskild organisation. Inriktningen för GIS-funktionen var att stötta andra funktioner med kartunderlag samt ansvara för Copernicus och dess aktiveringar. Funktionen bestod av en funktionsledare och en medarbetare. GIS-funktionen hade löpande kontakt med GIS-funktioner hos andra myndigheter.

I samband med att de stora bränderna bröt ut fick GIS-funktionen måndag 16 juli önskemål om fler områden att övervaka. Satellitstödet Copernicus levererade geodata över brändernas utbredning som kunde användas till analyser av avbrända ytor i brandområdena. GIS-funktionen beställde det som efterfrågades; brändernas utbredning, intensitet etc. Bearbetningen gjordes hos Copernicus och kartorna fanns tillgängliga inom ett dygn. MSB publicerade kartorna direkt när de inkom till TiB-funktionen.

GIS-funktionen svarade även på frågor som inkom via TiB-funktionen. Det kom många frågor från aktörer med fastigheter och verksamheter som kunde ligga i riskområden och även från Rakelverksamheten angående master i dessa områden. GIS-funktionen tog fram koordinater när Försvarsmakten skulle spana efter nya bränder men tog inte fram flygkartor eftersom de inte fick någon förfrågan om det.

Innan funktionen för räddningstjänststöd inrättades fick GIS-gruppen vid UB löpande underlag från MSB:s skogsbrandsexperter. Baserat på dessa underlag gjorde GIS-gruppen kartor över maximal utbredning av brandområdet för olika tidpunkter. Information om läget från brandplatserna var begränsad och arbetet med kartor över brandområden var tidskrävande då det saknades upparbetade kontakter och arbetssätt för att få tillgång till viktig information.

När MSB:s skogsbrandsexperter ersattes av externa experter i funktionen för räddningstjänststöd, fick GIS-funktionen inte längre till sig de underlag som de tidigare fått och det framfördes inte längre någon efterfrågan på kartor över brandspridningsprognoser. GIS-funktionen levererade därför inte något sådant underlag i juli. De inlånade experterna kände inte till GIS-funktionen i särskild organisation.

Längre fram försåg GIS funktionen för räddningstjänststöd med Sverigekartor, kartor över pågående bränder och över nationella förstärkningsresurser. På grund av begränsad bemanning gick GIS-funktionen upp i funktionen för räddningstjänststöd i augusti.

Det var inte känt inom särskild organisation vilket stöd GIS kunde ge, exempelvis möjligheten att skapa interaktiva kartor. Inom särskild organisation användes primärt papperskartor med nålar över var förstärkningsresurser var lokaliserade. Papperskartorna fungerade eftersom både mark- och flygcellerna var samlokaliserade i Karlstad. Senare försåg GIS-funktionen särskild organisation med en länk till en interaktiv karta över förstärkningsresurser, Geofix. Kartan användes, men det förekom att uppdateringar av förstärkningsresursernas lokalisering inte fungerade.

Funktionen för räddningstjänststöd använde även larndata på karta i realtid från SOS Alarm via SOS.nu⁴⁴. Senare fick funktionen även tillgång till Rakel och kunde genom medlyssning följa lägesrapporteringen från de lokala räddningsledarna. Detta var till stöd för att få en aktuell lägesbild.

4.2.2 Redovisning av erfarenheter

Analys av brandrisk och händelseutveckling

Analyserna från maj och juni, av brandriskläget och påföljande konsekvenser, användes som underlag för flera viktiga beslut. Mot bakgrund av bland annat dessa analyser fattades beslut om extra samverkanskonferenser med anledning av förhöjda brandriskvärden, beslut om myndighetsmeddelanden och beslut att inrätta den särskilda organisationen. De tidiga analyserna gjorde MSB och andra berörda aktörer uppmärksamma på den förhöjda brandrisken i stora delar av landet och gav möjlighet att vidta förebyggande och förberedande åtgärder.

Analysfunktionen påtalade i juni att det var nödvändigt att stärka upp funktionen med expertis inom brandriskanalys för att förstå händelsen och dess konsekvenser samt göra relevanta bedömningar. Medarbetare i funktionen upplevde att det var svårt att få gehör för detta behov i övriga MSB.

Företrädare för MSB:s operativa verksamhet ansåg att MSB under helgen fredag 13 till söndag 15 juli när flera omfattande bränder bröt ut svarade upp mot inkommande förfrågningar och vidtog alla nödvändiga åtgärder till följd av det förvärrade läget.

Flera räddningstjänster upplevde däremot att MSB inte förstod allvaret i situationen. De upplevde att MSB vidtog ändamålsenliga åtgärder först efter kontakter med andra företrädare för MSB, utanför särskild organisation. Upplevelsen delas av företrädare för MSB som räddningstjänsterna var i kontakt med. De bedömde att Särskild organisation vid den tidpunkten saknade tillräcklig räddningstjänstkompetens för att bedöma läget och händelseutvecklingen och föranledde beslutet att anlita externa experter från kommunal räddningstjänst i särskild organisation.

I samband med att extern expertis anlätades, kom analyserna av brandrisk i relation till prognoser över händelseutvecklingen och lokala behov att utgöra den samlade analysen och det primära underlaget för MSB:s inriktningsbeslut. Prognoserna och behovsanalyserna beskrevs som viktiga för att skapa tydliga beslutsgrunder för prioritering av nationella och internationella förstärkningsresurser. Med tydliga beslutsgrunder skapades förutsättningar för väl underbyggda inriktningsbeslut. Det skapade också en transparens som bidrog till acceptansen bland berörda aktörer för MSB:s prioritering och inriktning av nationella och internationella resurser. Det var första gången MSB arbetade med analys av brandrisk i relation till lokala behov och prognoser över händelseutvecklingen på detta sätt och erfarenheterna var samstämmigt positiva.

⁴⁴ Webbsida om larndata <https://sos.nu/Account/Login?ReturnUrl=%2f> [2019 02 06]

Flera intervjupersoner var frågande till varför MSB inte hade utvecklade former för den här typen av fördjupade analyser och prognoser över händelseutveckling och resursbehov. Behovet av att i pågående händelser göra prognoser på händelseutvecklingen och kommande behov av stöd för att därigenom kunna agera proaktivt, var en av erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014.

Arbetet med tolkning och analys av brandriskdata utfördes inledningsvis i analysfunktionen. När funktionen för räddningstjänststöd började göra likartade analyser uppstod dubbelarbete. Det fattades inget formellt beslut om att flytta uppgiften, utan det var först när analysfunktionen uppmärksammade att funktionerna arbetade med likartade analyser, som omfördelningen av ansvar för detta blev uttalad. Den senare ansvarsindelningen, som innebar att funktionen för räddningstjänststöd arbetade med analyser på kort sikt och analysfunktionen med analyser på längre sikt, upplevdes fungera väl.

MSB har skogsbrandsexperter, brandingenjörer och andra medarbetare med bakgrund från räddningstjänsten, men de egna resurserna beskrevs som otillräckliga på grund av semestertider och bristande personalplanering samt omfattande behov av analyser och prognoser under en längre tid. Att MSB tog in extern skogsbrandsexpertis i särskild organisation beskrevs som avgörande. Däremot fick experterna inte tillräcklig information om vad som förväntades av dem och hur arbetet var tänkt att gå till. Förberedelserna från det att beslutet om att anlita extern expertis fattades, beskrevs som otillräckliga. Att de inlånade experterna i stor utsträckning själva fick utforma sitt arbete efter egen erfarenhet fördröjde arbetet. Tack vare deras tidigare erfarenhet av arbete med skogsbränder och analyser av brandriskdata blev resultatet positivt.

Vissa intervjupersoner framhöll att det är svårt för MSB att förbereda en beredskap för alla möjliga specifika händelser inom vitt skilda fält. Istället behövs en generisk förmåga till samordning och inriktning såsom instruktionen för MSB anger. Dock har MSB ett särskilt ansvar för stöd till räddningstjänst, varför beredskapen att hantera sådana händelser bör förberedas på särskilt sätt.

Att den första externa skogsbrandsexpert som togs in från mitten av juli inledningsvis arbetade ensam innebar långa dagar med små möjligheter till avbrott för mat och återhämtning. I takt med att ytterligare personalresurser tillfördes skapades förutsättningar att dela upp arbetsuppgifter mellan sig och det bidrog successivt till rimligare arbetsförhållanden.

Det ökade behovet av beslutsunderlag i form av analyser och lägesbilder innebar att både analysfunktionen och funktionen för räddningstjänststöd behövde förstärkas med ytterligare personalresurser från mitten av juli. De följande veckorna bestod funktionsledarnas arbete i stor utsträckning av att få in lämplig kompetens som kunde bemanna funktionerna. Bemanningsfrågan blev ansträngande för funktionsledarna, även om listor över interna och externa personer som kunde plockas in till viss del förberetts i juni. Arbetsbelastningen utmanade en god arbetsmiljö och arbetstider för personalen i funktionerna. När personal som kallats in behövde avlösas var det svårt att hitta ersättare. För viss personal som arbetat i funktionen för

räddningstjänststöd, upplevdes arbetssituationen ha varit så ansträngande att det fanns en ovilja att gå in och arbeta igen efter en tids vila.

På lokal nivå arbetade räddningstjänstens egna skogsbrandsexperter med mer detaljerade analyser utifrån brandriskprognoserna och påföljande konsekvenser. Vissa kommuner saknade dock kompetens att tolka och analysera data från SMHI och stöd från MSB hade varit värdefullt. Enligt medarbetare i funktionen för räddningstjänststöd uppgav räddningsledningarna att de inte behövde stöd i denna fråga, utan att egen kompetens med stöd från länsstyrelserna var tillräckligt. Inom funktionen för räddningstjänststöd fanns heller inte de personalresurser som skulle behövs för att kunna stödja med mer detaljerade regionala eller lokala prognoser.

Stöd med geografisk information

Kännedomen var begränsad om vilket stöd för geografisk information som GIS-funktion kunde tillhandahålla och GIS hade initialt svårt att förstå vad den särskilda organisationen behövde. Då det finns ett antal tidskritiska faktorer vid aktiveringen av satellittjänster så behöver berörda aktörer 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 information blir för inaktuell för att bli användbar. Beställningar på sådant som hade kunnat förberedas kom i många fall för sent för att kunna tillgodoses. GIS-funktionen upplevde det också som en utmaning att få till sig viktig data från regional och lokal nivå.

Kartbehovet i särskild organisation var inte förberett och det fanns heller ingen förberedelse för kartbehovet i värdlandsstödet i fält. Flera funktioner i särskild organisation efterfrågade papperskartor över Sverige att rita på. GIS-gruppen skulle i förberedande syfte kunna se till att det finns kartor i särskild organisation men det förutsätter att någon identifierar och förmedlar behovet.

SOS Alarms applikation SOS.nu var inte integrerad med MSB:s GIS-verktyg. Det innebar att det krävdes manuell inmatning av data för att göra analyser med stöd av annan data. Det har framkommit behov av en samlad GIS-applikation för vegetationsbränder och andra olyckstyper.

GIS-funktionens roll och ansvar i särskild organisation beskrevs som oklar och MSB saknade tillräckligt med GIS-kompetens för att bemanna funktionen i den utsträckning som hade behövts. GIS-verksamheten på MSB hade ingen planerad bemanning över sommaren. MSB hade ramavtal med en konsult, men det visade sig att de inte hade förmåga att leverera vad MSB behövde. MSB fick då anlita en annan konsult som stöd till GIS-funktionen, vilket tog tid.

4.2.3 Slutsatser från MSB:s stöd i samband med skogsbranden i Västmanland

I utvärderingen av MSB:s stöd i samband med skogsbranden i Västmanland 2014 konstaterades att delar av MSB:s stöd kom sent. MSB:s avvaktande hållning kan ha berott på de blandade signalerna från lokala och regionala aktörer. 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.

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 hade kanske 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.

MSB borde tillsammans med aktörerna utveckla formerna för informationsdelning och säkerställa att fler källor används för aktiv informationssökning vid händelser.

MSB borde i pågående händelser göra prognoser på händelseutvecklingen och kommande behov av stöd för att därigenom kunna agera proaktivt.

Efter utvärderingen av MSB:s stöd i samband med skogsbranden i Västmanland, beslutade dåvarande myndighetsledning att SI (nuvarande operativa avdelningen) skulle föreslå hur formerna kunde utvecklas för prognoser för händelseutveckling och resursbehov under pågående händelser samt informationsdelning mellan aktörerna. UB skulle föreslå hur de stödsystem som MSB tillhandahåller skulle kunna användas på ett bättre sätt i samband med en händelse. UB skulle även redovisa hur MSB skulle kunna utveckla formerna för att stödja med geografisk information under en händelse samt hur detta förhöll sig till länsstyrelsernas roll och ansvar.

4.2.4 Utvärderarnas slutsatser

De tidiga analyserna av brandrisken och prognoserna över händelseutvecklingen i maj och juni användes som underlag för flera viktiga beslut. Analyserna uppmärksammade MSB och andra berörda aktörer på den förhöjda brandrisken i stora delar av landet och medgav en möjlighet att vidta förberedande åtgärder.

MSB hade fredag 13 juli tillgång till analyser av brandrisken för kommande fem dygn och information om flera pågående bränder utom kontroll. MSB vidtog också en rad viktiga åtgärder de följande dagarna och följde händelseutveckling och resursbehov via kontakter med länsstyrelserna. Utvärderarna bedömer dock att MSB mot bakgrund av brandriskprognosen och de pågående bränderna borde gjort fördjupade prognoser över händelseutveckling och lokala resursbehov redan från fredag 13 juli. Särskilt då några av bränderna pågick i områden med begränsade egna resurser att initialt sätta in, i kombination med långa avstånd för att få stöd. Om MSB får indikationer på resursbrist behöver MSB säkerställa den lokala och regionala förmågan att få kontroll över bränderna.

I takt med att räddningstjänstkompetensen i särskild organisation utökades och företrädare för kommunal räddningstjänst togs in från onsdag 18 juli, skapades förutsättningar för att ta fram fördjupade analyser och prognoser över händelseutveckling och resursbehov. Från slutet av veckan utgjorde de samlade analyserna av brandrisk, händelseutveckling och lokala behov det primära beslutsunderlaget för inriktning och prioritering av nationella och internationella förstärkningsresurser. Utvärderarna bedömer att dessa samlade

analyser bidrog till att skapa acceptans på lokal, regional och nationell nivå för att resurser prioriterades mellan olika drabbade geografiska områden. Beslutsunderlaget var en viktig förutsättning för MSB att arbeta med inriktning och prioritering av resurser på det sätt som gjordes.

Efter utvärderingen av MSB:s stöd i samband med skogsbranden i Västmanland 2014 beslutade dåvarande myndighetsledning att operativa avdelningen skulle föreslå hur formerna kunde utvecklas för prognoser för händelseutveckling och resursbehov under pågående händelser samt informationsdelning mellan aktörerna.

Utvärderarna bedömer att MSB först under pågående händelse utvecklade framgångsrika former för informationsinhämtning och prognoser över händelseutveckling och resursbehov.

Kraven på MSB omfattade inte bara att hantera de tvärspektoriella aspekterna av skogsbränderna, utan MSB var även den centrala myndigheten med ansvar för räddningstjänst.

Bemanningen av funktionen för räddningstjänststöd försvårades av att det saknades förberedelser. Trots oroväckande brandriskvärden redan under vår och tidig sommar hade semesterar beviljats utan hänsyn till eventuellt utökad behov i särskild organisation av kompetens inom räddningstjänst och skogsbrand.

MSB:s egen skogsbrandsexpertis på området består av ett fåtal nyckelpersoner. I en utdragen hantering med behov av omfattande analysarbete räcker dessa resurser inte till. Det var positivt att MSB anlitade extern skogsbrandsexpertis i särskild organisation men deras uppdrag i särskild organisation var inte tydligt beskrivet. Inom funktionen för räddningstjänststöd saknades tillräckligt med personalresurser för att kunna göra mer detaljerade regionala eller lokala prognoser utifrån behov på dessa nivåer. För framtiden behöver förutsättningar och behov kopplat till arbetet med analyser av brandrisk med hjälp av inlånad extern expertis förberedas och formaliseras.

Det var positivt att funktionen för räddningstjänststöd förstärktes och fick en central roll i arbetet med analys, inriktning och prioritering.

Utvärderarna kan konstatera att MSB har utvecklat stödet med geografisk information sedan 2014. Samtidigt kvarstår de huvudsakliga erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland i stor utsträckning. Kännedomen om vilket stöd GIS-funktionen skulle kunna tillhandahålla vid omfattande skogsbränder var fortfarande begränsad. Det behövs en ökad kunskap inom övriga delar av särskild organisation för att systemen ska kunna nyttjas på bästa sätt. Kartbehovet i särskild organisation var inte förberett. Behovet behöver diskuteras och förberedas i linjearbetet för att GIS ska kunna användas effektivt. Dialogen mellan UB och OA om behov och möjligheter behöver ske i förberedande syfte och utvecklingen behöver ske utifrån hela samhällets behov. Stödet bör kunna nyttjas av alla berörda aktörer och samma stöd behöver finnas före, under och efter en insats. MSB:s ansvar när det gäller stöd med geografisk information kvarstår att förtydliga i relation till andra aktörers ansvar.

4.3 Samordning och prioritering av resurser

Utvärderarnas slutsatser

- Att MSB tog på sig rollen att samordna och prioritera nationella och internationella förstärkningsresurser bidrog till en effektiv resursanvändning nationellt
- Införandet av dagliga inriktningsbeslut var en av de viktigaste åtgärderna för att åstadkomma samordning och prioritering av resurser nationellt
- Flera bränder i södra och mellersta Sverige kunde hanteras innan de blev stora genom att MSB placerade resurser i beredskapssyfte i områden med mycket höga brandriskvärden
- MSB:s arbete med att mäkla räddningstjänstresurser via noder och samverkanskonferenser bidrog till en effektiv resursanvändning nationellt
- Att expertstöd från centrala myndigheter och kommunal räddningstjänst anlätades för att arbeta i särskild organisation var en framgångsfaktor i MSB:s samordning och prioritering av resurser

I detta avsnitt beskrivs MSB:s arbete med samordning och prioritering av nationella och internationella förstärkningsresurser. Först ges en beskrivning av hur arbetet bedrevs. Beskrivningen följs av en redovisning av erfarenheter. Därefter beskrivs slutsatser och åtgärdsbeslut efter skogsbranden i Västmanland 2014 av relevans för avsnittet, följt av utvärderarnas slutsatser från MSB:s arbete med skogsbränderna sommaren 2018.

MSB kan förmedla statliga och internationella resurser när hanteringen av händelsen kräver en viss typ av resurser som inte finns tillgängliga i landet eller om befintliga resurser på lokal och regional nivå är på väg att bli, eller är, uttömda. MSB ska enligt sin instruktion även ha förmågan att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser samt vid höjd beredskap.⁴⁵

MSB kan hjälpa till att förmedla alla de resurser som ställs till förfogande. I somras hjälpte MSB till att förmedla bland annat internationella resurser i form av brandsläckningsflyg och brandbekämpningsstyrkor, resurser från räddningstjänster och myndigheter samt skogsbrandsdepåer, högkapacitetspumpar, basläger och förstärkningsresurser för stöd till samverkan och ledning (FSOL) samt värdlandsstöd.⁴⁶

Enligt MSB:s instruktion ska myndigheten ha förmågan att stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris. MSB ska se till att

⁴⁵ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

⁴⁶ MSB:s förstärkningsresurser - Ett stöd när regionens egna resurser inte räcker till, MSB, MSB1061

berörda aktörer vid en kris får tillfälle att samordna krishanteringsåtgärderna.⁴⁷ Målgrupp är de aktörer som bidrar till att hantera samhällsstörningar på nationell nivå, främst centrala myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskap och länsstyrelser.

Varje räddningsledare har enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) mandat att begära resurser från kommunerna och från de statliga myndigheterna. Dessa är skyldiga att med personal och egendom delta i en räddningsinsats om de har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet.⁴⁸

Enligt praxis är det länsstyrelsen som förmedlar räddningsledarens begäran till MSB avseende nationella förstärkningsresurser, medan en begäran om stöd från en annan kommun normalt sker direkt dem emellan.

4.3.1 Beskrivning

MSB förfogar över förstärkningsresurser i form av bland annat 15 skogsbrandsdepåer. En skogsbrandsdepå består av tre containrar och innehåller bland annat slang, armatur, mindre pumpar samt en stor motorspruta och sexhjulning med släp. MSB började skicka skogsbrandsdepåer till räddningstjänster i maj när brandriskvärdena blev höga. MSB skickade skogsbrandsdepåer sammanlagt 24 gånger till 16 olika län. MSB arbetade kontinuerligt med att återställa använda skogsbrandsdepåer för att de skulle kunna användas igen. Som minst fanns två skogsbrandsdepåer kvar i MSB:s beredskap. MSB bistod även med en förstärkningsresurs i form av en högkapacitetspump med personal under två veckor samt ett basläger för 200 personer för att stödja behovet av logi i en insats.

MSB bistod länsstyrelser och i vissa fall även räddningstjänster med förstärkningsresurser för stöd till samverkan och ledning (FSOL) med en första insats som inleddes onsdag 6 juni. FSOL syftar till att stödja ansvarig aktörs ledningsfunktion inom ramen för olyckor, kriser och andra samhällsstörningar⁴⁹. Sammanlagt fem län fick stöd med FSOL i samband med sommarens skogsbränder.

MSB stödjer samordning

Samordningsfunktionen i särskild organisation anordnade bland annat nationella samverkanskonferenser enligt ordinarie rutin varje onsdag. Samtliga länsstyrelser och beredskapsansvariga myndigheter deltog vid konferenserna. Deltagande aktörer delade sin bild och sina behov av samverkan. Under perioden från måndag 16 juli till och med måndag 6 augusti genomfördes varje måndag och fredag särskilda nationella samverkanskonferenser med anledning av skogsbrandsläget. På samverkanskonferenserna delade MSB prognoser, nationella lägesbilder och inriktningsbeslut. Vanliga frågor på de nationella

⁴⁷ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 7§.

⁴⁸ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor, 6 kap. 7 §

⁴⁹ MSB:s förstärkningsresurs Stöd till Samverkan och ledning (FSOL), MSB1253 – januari 2019

samverkanskonferenserna gällde nationella och internationella förstärkningsresurser och MSB informerade deltagande aktörer hur de skulle gå till väga för att beställa resurser. Brandriskprognoser och eldningsförbud var också vanliga frågor vid samverkanskonferenserna. Brandriskprognoser och MSB:s dagliga inriktningsbeslut publicerades dagligen i det webbaserade informationssystemet WIS⁵⁰.

Samordningsfunktionen deltog också i regionala samverkanskonferenser som genomfördes och bistod med informationssamordning och omvärldsbevakning som stöd till länsstyrelserna.

Mellan fredag 25 maj och fredag 3 augusti gick MSB ut med fem myndighetsmeddelanden⁵¹ i syfte att uppmana kommuner och länsstyrelser att skärpa redan gällande eldningsförbud tills läget med extremt höga brandriskvärden förbättrades. MSB uppmanade även till att tydligt informera allmänheten om förbudet. Syftet var att undvika nya stora bränder, men också mindre bränder som kunde belasta räddningstjänsterna.

Samverkan med andra myndigheter

Onsdag 18 juli togs en samverkansperson från Kustbevakningen in i särskild organisation. De följande dagarna togs samverkanspersoner från ytterligare myndigheter in.

I syfte att effektivisera användningen av samhällets samlade resurser i samband med pågående skogsbränder, inrättade MSB en samverkansfunktion SSSR i särskild organisation. Söndag 22 juli hemställde MSB ett antal myndigheter om en kontaktperson på respektive myndighet för att ingå i samverkansfunktionen.⁵² I funktionen ingick samverkanspersoner från Försvarmakten, Kustbevakningen, Polisen, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen och SOS Alarm. En samverkansperson från länsstyrelserna bjöds också in, men personen valde att finnas med i beredskap via telefon istället för att delta på plats i Stockholm.⁵³ Samverkanspersonerna deltog bland annat på de dagliga stabsorienteringarna i särskild organisation och vid de nationella samverkanskonferenserna. Det var första gången MSB inrättade en sådan funktion.

MSB:s arbete med prioritering av resurser

Veckan efter att de omfattande bränderna bröt ut under helgen fredag 13 juli till söndag 15 juli tog MSB initiativ till att samordna och prioritera nationella

⁵⁰ Webbsida på msb.se om WIS – webbaserat informationssystem <https://www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/WIS/>, [2019 02 06]

⁵¹ Myndighetsmeddelande webbsida på msb.se om att MSB manar till försiktighet på grund av extremt stor brandrisk <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyheter-fran-MSB/MSB-manar-till-forsiktighet-pa-grund-av-extremt-stor-brandrisk/> [2019 02 06]

⁵² Hemställan om samverkansperson samhällets samlade resurser, MSB, 2018-07-22

⁵³ Möte med länsstyrelsera inom ramen för Samverkansområde geografiskt områdesansvar (SOGO), 2018-10-11

och internationella förstärkningsresurser i samverkan med berörda aktörer. Eftersom flera räddningstjänster var i behov av samma resurser gav MSB en inriktning för hur prioritering av resurserna borde göras på nationell nivå.

Tisdag 17 juli beslutade MSB att se över möjligheten att ta in personal från räddningstjänsterna i särskild organisation.⁵⁴ Experter från kommunal räddningstjänst anlätades från onsdag 18 juli för att arbeta med analys av brandrisk samt prognoser för händelseutveckling och lokala resursbehov. Syftet var att ta fram underlag till inriktningsbeslut och prioritering av resurser.

Dessa personer fick i uppdrag att kommunicera direkt med räddningstjänsterna på brandplatserna och med räddningstjänster i andra delar av landet. Därigenom fick MSB aktuell lägesinformation från brandplatserna som tillsammans med analyser av brandrisk och prognoser över händelseutvecklingen låg till grund för MSB:s inriktningsbeslut om prioritering av resurser. Dalarnas, Gävleborgs, Jämtlands och Västernorrlands län var värst drabbade och kom att bli fyra av fem fokusområden för MSB. Fokusområdena var län eller områden dit stöd behövde prioriteras på grund av bränder av allvarlig karaktär eller på grund av höga brandriskvärden.⁵⁵

Från fredag 20 juli fattade operativ chef dagliga inriktningsbeslut för prioritering av nationella och internationella förstärkningsresurser. Besluten kunde revideras under dagen om läget förändrades. Besluten innehöll lägesbilder för fokusområdena, beslut om var internationella resurser och MSB:s förstärkningsresurser skulle användas kommande dygn samt rekommendationer till lokala, regionala och nationella aktörer. Rekommendationerna handlade bland annat om var olika aktörers resurser skulle sättas in och om skadebegränsande åtgärder såsom att sätta in skogsbrandsflyg för att möjliggöra en tidig upptäckt av bränder eller att säkerställa en förmåga genom att omplacera brandbekämpningsresurser i beredskapssyfte. Rekommendationerna i inriktningsbesluten stämde av med berörd aktör innan beslutet fattades.

Funktionen för räddningstjänststöd ansvarade för kontakterna med brandplatserna, gjorde analyser av brandrisk och prognoser över händelseutveckling och resursbehov som tillsammans utgjorde ett samlat beslutsunderlag. Insatsfunktionen prioriterade och fördelade nationella och internationella förstärkningsresurser med utgångspunkt i inriktningsbesluten.

En extern expert anlätades för att arbeta med mäkling av resurser mellan kommunala räddningstjänster. Genom kommunikation direkt med räddningstjänsterna fick MSB underlag för att samordna och mäkla resurser från räddningstjänster i delar av landet som inte var direkt drabbade av skogsbränder, till de stora skogsbränder som pågick. MSB grupperade

⁵⁴ Stabsorientering SO Skogsbrandrisk och torcka, MSB, 2018-07-17, Dnr 2018-05623

⁵⁵ MSB:s arbete med skogsbränderna 2018 - Tillsammans kunde vi hantera en extrem skogsbrandssäsong, MSB1274

kommunala räddningstjänster i 13 så kallade noder efter geografisk hemvist. Samverkanskonferenser med dessa noder genomfördes varje dag kl. 18.00 för att mäkla räddningstjänstresurser nationellt på frivillig basis.

Inledningsvis hade ordinarie räddningstjänststödsberedskap⁵⁶ uppgiften att följa mindre pågående bränder, för att identifiera vilka räddningstjänster som kunde behöva stöd av särskild organisation. Funktionen för räddningstjänststöd använde larndata på karta i realtid från SOS Alarm via SOS.nu⁵⁷. Tisdag 24 juli skapades en särskild inloggning som funktionen för räddningstjänststöd sedan använde de kommande veckorna. Funktionen kunde därigenom tidigt se nya bränder som eventuellt hade potential att växa sig stora och som kunde behöva nationellt stöd. Senare fick funktionen även tillgång till Rakel och kunde då följa lägesrapporteringen från de lokala räddningsledarna via talgrupperna som fanns angivna i SOS Alarms larminformation. En samverkansperson från SOS Alarm AB togs in i funktionen för räddningstjänststöd i Stockholm.

I slutet av juli visade prognoserna att brandrisken skulle nå extrema värden i södra och mellersta Sverige och risken bedömdes som stor att nya bränder skulle starta i dessa områden. Södra och mellersta Sverige blev därmed ännu ett fokusområde för MSB. Mot bakgrund av brandriskprognoserna började MSB måndag 23 juli skapa tre taktiska reserver som onsdag 25 juli var på plats, genom att omgruppera förstärkningsresurser till mellersta och södra Sverige. På så sätt skulle räddningstjänsterna med stöd av resurserna snabbt kunna bekämpa uppkomna bränder innan de växte sig stora.

Internationella resurser

MSB tog själv i proaktivt syfte initiativ till en förfrågan om internationella resurser i början av juni till EU:s civilskyddsmekanism (ERCC).⁵⁸ Söndag 10 juni anlände två vattenskopande flygplan från Italien. De italienska flygplanen användes i samband med skogsbrandssläckning vid räddningsinsatser i Umeå respektive Nacka. I samband med en eftersläckning av en brand i Björneborg, Värmland fick de italienska flygplanen möjlighet att öva insats med vattenbombning. Syftet med övningen var att pröva de arbetsformer som MSB tagit fram för larmpplan samt pröva kommunikation, sambandsplaner och tekniska förutsättningar. Insatsen med de italienska flygplanen avslutades tisdag 19 juni (se avsnitt 4.4.).

Lördag 14 juli och söndag 15 juli kontaktade MSB sin norska motsvarighet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), för att undersöka möjligheten att få hjälp av norska helikoptrar för skogsbrandsbekämpning. Måndag 16 juli riktade MSB en skarp begäran till ERCC⁵⁹ om stöd med

⁵⁶ En av de flertal beredskaper som MSB ständigt upprätthåller. Stöd med expertkunskap vid räddningsinsatser till aktörerna, bl.a. räddningstjänsterna.

⁵⁷ Webb sida om larndata <https://sos.nu/Account/Login?ReturnUrl=%2f> [2019 02 06]

⁵⁸ Request Aerial forest fire means, MSB, 2018-06-08, Dnr 2018-06675-1

⁵⁹ Emergency Response Coordination Centre, ERCC. EU:s civilskyddsmekanism.

brandbekämpningsresurser. Ytterligare begäran om resurser gjordes tisdag 17 juli, torsdag 19 juli, lördag 21 juli, söndag 22 juli och torsdag 26 juli till ERCC.⁶⁰

Mellan måndag 16 juli och söndag 22 juli stärktes Sveriges beredskap genom att följande internationella resurser anlände:

- Två brandbekämpningsflygplan från Italien, via ERCC.
- Femton helikoptrar från Norge via DSB.
- Två brandbekämpningsflygplan samt ett flygplan för samordning och koordinering från Frankrike, via ERCC.
- 58 brandmän, utrustade med 16 fordon, slangar och annan utrustning från danska motsvarigheten till MSB, Beredskapsstyrelsen, via Nordred.⁶¹
- Fem helikoptrar från Tyskland, via ERCC.
- En helikopter från Litauen, via ERCC.
- Två brandmoduler på totalt 139 brandmän och 44 fordon från Polen, via ERCC.
- 60 brandmän särskilt utbildade och övade i svår och oländig terräng från Frankrike, via ERCC.
- 53 brandmän med 13 fordon från Tyskland, via ERCC.
- Två brandbekämpningsflygplan från Portugal, via ERCC.
- Brandmän från Norge, via Nordred.

Kommande vecka, måndag 23 juli till söndag 29 juli, fortsatte arbetet med att stärka Sveriges beredskap med resurser från EU och våra grannländer. MSB fick erbjudande från Finland om markpersonal som anlände till Sverige fredag 27 juli och gav stöd vid bränderna i Gävleborg.

För att nyttja de internationella flygresurserna skapades en flygcell inom insatsfunktionen och för hanteringen av internationella markstyrkor som anlände senare skapades en markcell. Till en början hanterade flygcellen de vattenbombande flygplanen samt helikopterresurser från Tyskland och Litauen och funktionen för räddningstjänststöd hanterade helikopterresurserna från Norge. Efter ett antal dagar övergick ansvaret för hantering av alla helikopterresurser till flygcellen.

Insatsfunktionen flyttade vid minst ett tillfälle proaktivt helikopterresurser mellan brandplatser efter rekommendation av funktionen för räddningstjänststöd. Insatsfunktionen prioriterade även insatser av privata helikoptrar och skickade helikopter från en brand till en annan. Det hände vid något tillfälle att insatsfunktionen i samarbete med funktionen för räddningstjänststöd var tvungen att agera snabbt och skicka den helikopter som fanns närmast brandplatsen, utan att ta hänsyn till om det var en privat

⁶⁰ CECIS, Common Emergency Communication and Information System, portal för att begära hjälp från EU:s Centrum för samordning av katastrofberedskap.

⁶¹ Nordred. Nordred är ett nordiskt samarbete inom räddningstjänsten.

Medlemsländer är Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige. Webbsida om NORDRED, <http://www.nordred.org/sv/nordred-avtalet/ramavtalet-svenska/>, [2019 01 10]

helikopter som stod under kontrakt med räddningstjänsten eller en internationell resurs.

MSB styrde placeringen av internationella brandbekämpande markstyrkor till respektive län. Räddningsledaren på plats disponerade sedan styrkan efter behov på brandplatsen.

Inriktningen av vattenbombningsinsatserna på övergripande nivå styrdes framförallt via de dagliga inriktningsbesluten. Funktionen för räddningstjänststöd ansvarade för att arbeta med bedömningar och förslag på prioriteringar av var flyginsatserna bäst behövdes. Det skedde i nära samarbete med insatsfunktionen för att ha underlag om vad som var görligt och lämpligt utifrån tillgängliga resurser. Operativ chef fattade beslut och insatsfunktionen verkställde besluten om flyginsatser via de insatser för värdlandsstöd som fanns i fält. Efter ett tag skaffades Rakelutrustning så att flygcellen kunde sitta med på medhörning under flyginsatserna.

I slutet av juli kunde räddningstjänsterna i Gävleborgs, Dalarnas och Jämtlands län rapportera mer positiva lägesbilder. Fokus i det här läget blev att återställa materiel och att låta personal återhämta sig. MSB såg till att de internationella brandbekämpningsstyrkorna fortsatte att arbeta på brandplatserna i syfte att avlasta räddningstjänsterna och låta resurser från andra räddningstjänster i Sverige återgå till sina egna regioner.

I början av augusti kunde flera av de internationella brandbekämpningsstyrkorna som varit på plats i Gävleborgs, Dalarnas och Jämtlands län börja lämna respektive skadepplats och åka hem. De internationella vattenbombande flygplanen lämnade också landet. Sverige hade fortsatt stort stöd av helikopterresurser som del av de taktiska reserver som skapades för att undvika nya stora bränder. MSB kunde också börja ta in sina egna förstärkningsresurser för att återställa dem och ta hem insatspersonal från de stora bränderna.

Under början av augusti fortsatte bränder att bryta ut i olika delar av Sverige men de kontrollerades av räddningstjänsterna, ibland med stöd av helikopterresurser.

Frivilliga insatser

Vid operativa insatser finns olika typer av frivilliga förstärkningsresurser. Organiserade frivilliga består dels av de 18 frivilliga försvarsorganisationerna, som har en särskild roll inom krisberedskapen och totalförsvaret, dels av andra ideella organisationer. Därutöver finns lösare nätverk, emergenta grupper och oorganiserade enskilda individer, spontanfrivilliga.

Många av de frivilliga försvarsorganisationerna var engagerade i arbetet med brandbekämpning, ett antal av dem i relativt stor omfattning. De engagerades via de aktörer som tidigare angett behov av utbildade resurser. Några exempel är Bilkåren, Frivilliga Automobilkåren, Lottakåren, Svenska Röda Korset, Civilförsvarfsförbundet, Frivilliga Flygkåren och Frivilliga Radioorganisationen.

Det är vanligt vid operativa insatser inom krisberedskapen att enskilda individer från allmänheten vill engagera sig och hjälpa till, så kallade

spontanfrivilliga. MSB tog kontakt med Svenska Röda Korset i förberedande syfte för att samarbeta kring omhändertagande av frivilliga personer som ville hjälpa till. Att kontakt med Röda Korset togs byggde på tidigare goda erfarenheter av samarbete i samband med flyktingsituationen 2015 och därefter. Ett avtal ingicks mellan MSB och Röda Korset där Röda Korset tog på sig uppdraget att samordna de frivilligas insatser i de drabbade områdena, där Frivilliga resursgrupper saknades. Torsdag 19 juli inleddes en nationell insats för att stödja räddningsarbetet med frivilliga i de berörda områdena. Insatsen avslutades fredag 17 augusti och totalt tog Röda Korset emot 6120 anmälningar från spontanfrivilliga under perioden torsdag 19 juli till torsdag 16 augusti. Organisationen slussade vidare namn på begäran av de ansvariga aktörerna i de drabbade områdena, men långt ifrån alla anmälda kom på fråga. Svenska Röda Korset hade inte ansvar för hur dessa frivilliga nyttjades, och inte heller ansvar för kvalitetssäkringen av dem.

För att hantera frågor om frivilliga förstärkningsresurser tog MSB in en extern person i särskild organisation som operativ frivilligamordnare. Rollen var delvis ny och rutiner togs fram. Minst en person fungerade som frivilligamordnare på plats i särskild organisation eller från den ordinarie organisationen. Ytterligare en MSB-anställd arbetade som distansstöd under den intensivaste perioden av insatserna.

MSB fick även ett stort antal privata erbjudanden om hjälp och resurser. MSB gjorde en sammanställning över dessa erbjudanden som lades ut i WIS med en uppmaning till kommunala räddningstjänster att ta de kontakter som de behövde.

4.3.2 Redovisning av erfarenheter

Nationella förstärkningsresurser

De länsstyrelser som fick stöd med FSOL uppgav att de uppskattade stödet. I ett fall fick dock en länsstyrelse vänta i närmare tre dygn på besked från MSB. Flera länsstyrelser upplevde att FSOL var en knapp resurs och att behovet hos aktörerna var större än det stöd MSB ställde till förfogande. En länsstyrelse ansåg att MSB borde informerat räddningstjänster om att förstärkningsresursen FSOL fanns att begära.

Det fanns även ett behov av FSOL hos ett antal räddningstjänster i arbetet med att bekämpa skogsbränderna. Staberna på brandplatserna i Jämtland, Dalarna och Gävleborg var hårt belastade och de gjorde bedömningen att stöd i form av FSOL hade behövts i stor utsträckning⁶². I den situation som rådde kontaktades istället andra räddningstjänster med förfrågan om stöd med stabspersonal. Det var flera räddningstjänster i andra delar av landet som bistod de drabbade räddningstjänsterna med personal. Däremot ansågs det vara riskabelt att förlita sig på tillgång till stabsresurser från andra regioner när brandrisken var hög i stora delar av landet.

Resurser från flera statliga myndigheter omfattades av MSB:s inriktningsbeslut. Kustbevakningen bidrog med flygresurser och arbetade med

⁶² SOU 2019:7, Skogsbränderna 2018

kartering utifrån flygfoton av bränderna. Kustbevakningen dirigerade även vattenbombningar med flygplan och helikoptrar. Sjöfartsverket bidrog med flygledningsresurser, vilket uppfattades som avgörande för att flygoperationerna skulle fungera. Försvarmakten bidrog med flygledningsresurser och flygande personal som flög med de internationella besättningarna, tillhandahöll helikoptrar som deltog i släckningsarbetet samt bedrev flygspaning efter nya bränder. Försvarmakten stod dessutom för logistikstöd i form av bränsle, logi och mat för vissa av de internationella förstärkningsresurserna och det uppfattades som avgörande för ett effektivt mottagande.

Kommunala räddningstjänster tyckte att MSB:s sammanställning av erbjudanden från privata aktörer tog väl lång tid. Efter ett tag skapades en bättre struktur med en uppdaterad lista över erbjudanden och återkoppling till dem som erbjöd stöd.

MSB stödjer samordning

Arbetet i samordningsfunktionen präglades av personalbrist dagarna efter att skogsbränderna tagit fart helgen fredag 13 juli till söndag 15 juli. Det fanns förberedd förstärkning tillgänglig från andra delar av MSB men också utmaningar att få full tillgång till dessa då de delvis var uppbokade för annan verksamhet och i behov av utbildning. Från måndag 16 juli bestod samordningsfunktionen av funktionsledaren samt en till två personer från krisinformation.se och en person från avdelningen för utveckling av beredskap (UB) som förstärkning på deltid i tre dagar. Arbetet fokuserades direkt på att organisera och leda nationella samverkanskonferenser samt förbereda informationssamordning. Det var ansträngande för en person att både sköta samordningsfunktionens arbete och försöka bemanna funktionen med bristande förberedelser. Det förväntades stöd i bemanning av funktionen från personalplaneringsfunktionen trots att det inte var deras uppgift.⁶³

Den information MSB gick ut med om hur aktörerna skulle beställa stöd med vattenbombande flygplan var inte förberedd utan togs fram under arbetet i särskild organisation och kommunicerades till aktörerna vid en särskild samverkanskonferens.⁶⁴

Länsstyrelserna var missnöjda med att MSB gick ut med en nationell uppmaning till skärpt eldningsförbud. Länsstyrelserna uppfattade inte att MSB hade stämt av detta med länsstyrelserna i förväg och det innebar oklarheter och merjobb för länsstyrelserna på grund av frågor och dispensansökningar från allmänheten.

Samverkan med andra myndigheter

I början var det oklart för de samverkanspersoner från andra myndigheter som ingick i samverkansfunktionen SSSR vad som förväntades av dem och hur arbetet i särskild organisation skulle gå till. Upplevelsen var att MSB inte hade

⁶³ Rutin Personalplaneringsfunktionen i särskild organisation, MSB, 2015-04-21, Dnr 2015-2405

⁶⁴ MSB informationskonferens för att informera om hur stöd med vattenbombande flygplan rekvireras 2018-07-17

klart för sig vilken insats myndigheten förväntade sig av dem som samverkanspersoner. I inledningsskedet var det mycket operativt arbete där samverkanspersoner i vissa fall var direkt involverade i fördelning av resurser och först senare utvecklades det till mer av strategiskt arbete.

Samverkanspersonerna upplevde att det var mycket värdefullt att vara på plats i MSB:s lokaler. På så sätt kunde de delta på stabsorienteringar och följa MSB:s arbete, ta snabba kontakter, ställa frågor, och få information.

Samverkanspersonerna fungerade som en direkt länk till sina respektive staber och kunde förmedla den aktuella lägesbilden till sina myndigheter. De kunde förmedla resursbehov och inventera vad den egna myndigheten hade för resurser att bidra med. I funktionen kunde samverkanspersoner resonera med varandra och fick en gemensam lägesbild av vad de borde bidra med. Genom att sitta tillsammans upplevde samverkanspersonerna att de kunde diskutera sig fram till lösningar på problem och utmaningar som MSB stod inför. Samverkanspersonerna upplevde att samarbetet med personalen på MSB fungerade bra. Att flera statliga myndigheter har en stabsorganisation inspirerad av NATO-standard medan MSB har en annan struktur på sin stabsorganisation, gjorde dock att kontaktvägar och arbetsformer ibland blev otydliga för vissa. Samverkanspersonerna upplevde att det var relevanta myndigheter som var representerade funktionen.

Uppfattningen var att detta är en modell som bör användas vid framtida stora samhällsstörningar men som kan utvecklas ytterligare. Samverkanspersoner var överens om att en samverkanfunktion borde upprättats redan i början av särskild organisation. Dock borde MSB istället ha upprättat ett ISF-stöd (stödfunktion för inriktning och samverkan) enligt ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar”⁶⁵. Uppfattningen var att det hade inneburit större tydlighet i samverkanspersonernas uppdrag i särskild organisation. Det framhölls som viktigt att MSB i hemställan tydliggör vilken kompetens och vilka mandat samverkanspersonerna bör ha. Uppfattningen var att det behöver vara myndighetsrepresentanter med mandat att fatta beslut.

MSB:s arbete med prioritering av resurser

Skapandet av de dagliga inriktningsbesluten upplevs som en av de viktigaste åtgärderna under arbetet i särskild organisation. Det gjorde att aktörer kunde få en tydlig bild av läget ur ett nationellt perspektiv, att MSB kunde ge rekommendationer samlat samt informera om hur MSB avsåg att prioritera resurser det närmaste dygnet. Genom inriktningsbeslutet skapades nödvändig förståelse då det gav en övergripande bild över läget och behoven i alla drabbade geografiska områden. Beslutsgrunderna för MSB:s prioriteringar behövde vara tydliga och inriktningsbesluten skapade en sådan tydlighet. Detta var ett nytt tillvägagångssätt vilket innebar att rutiner skapades under hanteringen.

Intervjuer visar att beslutet att ta in personer från kommunal räddningstjänst i särskild organisation för att sköta dialogen med räddningstjänsterna upplevdes

⁶⁵ Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, MSB777

som lyckat. En framgångsfaktor som lyfts fram av de kommunala räddningstjänsterna var kommunikationen direkt mellan den lokala räddningsledningen och särskilda organisation. Räddningstjänsterna upplevde att MSB därigenom fick ökad förståelse för den allvarliga situationen på brandplatserna.

De personer från räddningstjänsten som anlätades i särskild organisation upplevde arbetsuppgifter och instruktioner som otydliga. Det saknades strukturer för arbetet och personerna formade arbetet själva och försökte lösa uppgiften på bästa sätt. De insåg snabbt att de behövde förstärkning av någon som kunde hjälpa till med dokumentation i den pressade situation som rådde.

Genom direktkontakt med brandplatserna kunde MSB tillsammans med räddningstjänsterna ligga i framkant och proaktivt erbjuda resurser. Att vänta tills förfrågningar kommit via länsstyrelserna skulle ha tagit för lång tid. MSB:s externa experter kände att de även utgjorde ett mentalt stöd till räddningsledare på brandplatserna. Upplevelsen var att räddningstjänsterna var nöjda med att MSB tog på sig den samordnande rollen och var proaktiva.

Medarbetare i särskild organisation upplevde att det var en fördel att inlånad personal hade en vana att leda omfattande räddningsinsatser och att de hade bättre förutsättningar att sköta kontakterna med räddningsledare på brandplatserna. Det signalerade också att MSB ville ha ett samarbete med räddningstjänsterna.

Samtidigt upplevde vissa det som en nackdel att det bara var inlånad personal som skötte dessa kontakter. Vissa ansåg att MSB hade kompetens inom myndigheten att sköta kontakterna med räddningsledare. De externa experterna kunde med fördel arbetat parallellt med medarbetare vid MSB i kontakterna med berörda räddningstjänster. Det hade ökat möjligheten till lärande inom MSB.

Upplevelsen inom flera berörda räddningstjänster var att det var svårt att få de nationella myndigheterna att förstå allvaret i situationen när de stora bränderna bröt ut i mitten av juli. På några brandplatser hade man besök av MSB:s generaldirektör, överbefälhavaren, försvarsministern och vice statsministern. Inte förrän efter de besöken upplevde de att nationella myndigheter förstod allvaret i situationen. Flera var av uppfattningen att den aktör som hade den samlade lägesbilden över landet skulle leda arbetet och att MSB borde få mandat att inte bara samordna utan även prioritera nationella och internationella resurser.

De flesta aktörer, lokala, regionala och nationella, var positiva till att MSB tog på sig uppgiften att samordna arbetet på nationell nivå genom att inrikta och prioritera nationella och internationella förstärkningsresurser, samt samordna och på frivillig basis mäkla tillgängliggjorda kommunala och statliga resurser. Samverkanspersoner som ingick i samverkansfunktionen SSSR menade att arbetssättet var nödvändigt för att kunna hantera skogsbränderna på ett framgångsrikt sätt. Uppfattningen var att modellen bör utvecklas inför framtida stora samhällsstörningar.

Det var en kritisk period mot slutet av vecka 29 (16 till 22 juli). Internationella resurser började anlända och räddningstjänsterna började få grepp om pågående bränder i mellersta Sverige, samtidigt som brandrisknivåerna var oroande höga i södra Sverige. MSB ville då beredskapsplacera resurser i södra Sverige. Det faktum att Försvarmakten inte kunde beredskapsplacera resurser innebar en utmaning. Försvarmaktens resurser måste avropas vid varje tillfälle de behövs för direkt insats. Under denna period fanns även en oro för att Sverige skulle förlora EU-resurser på grund av stor brandrisk i övriga Europa. I det läget ville MSB få besked om hur mycket resurser från Försvarmakten MSB kunde räkna med i framtiden. Det ledde till en kort tid av missförstånd där MSB uppfattade att myndigheten kunde disponera Försvarmaktens resurser utifrån sin bedömning av läget. Detta korrigerades inom kort. Samverkansfunktionen SSSR var ett forum där sådana typer av frågor kunde diskuteras och redas ut. Försvarmakten ansåg att formerna för och omfattningen av samverkan med Försvarmakten vid stora samhällsstörningar bör redas ut och fastställas inför framtida händelser. Uppfattningen delades av länsstyrelserna.

Genom att sätta in stora resurser i ett tidigt skede kunde små bränder släckas innan de hunnit bli stora. Det framhölls som positivt att MSB såg till att internationella flygande resurser fick vara kvar i Sverige trots lägre brandriskvärden under en period.

Internationella resurser

MSB:s myndighetsledning bedömde att internationella förstärkningsresurser inte erbjöds i sådan omfattning som Sverige behövde. Detta berodde enligt ERCC i så fall på att omfattningen av Sveriges resursbehov inte framgick av MSB:s begäran. MSB:s generaldirektör kontaktade lördag 21 juli generaldirektören för DG ECHO (EU:s civilskydds- och humanitära biståndsorganisation) och meddelade att Sverige behövde alla resurser som fanns att tillgå för att bekämpa skogsbränderna. ERCC meddelade MSB:s generaldirektör att det fanns mer resurser att få från EU:s medlemsländer än de som dittills erbjödits. Efter denna kontakt erbjöds bland annat en fransk brandbekämpningsstyrka som anlände till Sverige söndag 22 juli. Av intervjuer framgår att MSB i sin begäran om resurser efterfrågade markstyrkor som var självförsörjande, trots det anlände en internationell brandbekämpningsstyrka som inte var självförsörjande. De uppgifter som utvärderingen tagit del av ger en bild av att Sverige fick erbjudanden om de resurser som MSB begärt inom ramen för ERCC. Sverige erbjöds dessutom mer resurser än MSB begärt och MSB tackade inte heller ja till alla resurser som erbjöds.⁶⁶

I arbetet med att ta emot och nyttja internationella resurser hade flygcellen i insatsfunktionen ett nära och bra samarbete med funktionen för räddningstjänststöd. De upplevde att det var en fördel att de satt intill varandra under arbetet i särskild organisation eftersom det skapade förutsättningar för ett effektivt samarbete och snabba beslut.

⁶⁶ CECIS, Common Emergency Communication and Information System. Portal för att begära hjälp från EU:s Centrum för samordning av katastrofberedskap.

För att internationella flygresurser skulle kunna sättas in på brandplatserna behövde egentligen MSB få in en formell förfrågan via länsstyrelsen eller direkt från en räddningstjänst. Dirigering av insatser med brandbekämpningsflyg ombesörjdes under den intensiva perioden i juli genom ett pragmatiskt arbetssätt, oavsett hur kontakterna sett ut mellan MSB, räddningsledare och länsstyrelse innan förfrågan kom in. MSB frångick praxis för hur begäran om internationella förstärkningsresurser vanligtvis sker.

Ibland tog räddningsledaren på brandplatsen kontakt med länsstyrelsen som sedan tog kontakt med MSB och funktionen för räddningstjänststöd, som sedan via flygcellen dirigerade flygresurser till brandplatsen. Ibland tog räddningsledaren kontakt direkt med MSB och funktionen för räddningstjänststöd. Det hände även att funktionen för räddningstjänststöd kontaktade räddningsledaren på brandplatsen i förväg om behov av insatser av brandbekämpningsflyg i fall där MSB utifrån omvärldsbevakning via SOS Alarms tjänst SOS.nu misstänkte att räddningsledaren hade behov av hjälp.

För att få en överblick över privata helikopterresurser gjorde MSB med hjälp av Svenska Flygbranschen en inventering av vilka sådana resurser som fanns i landet och som var tillgängliga för insatser. Denna information delades med länsstyrelser och andra aktörer via WIS. Inventeringen uppdaterades dock inte kontinuerligt vilket medförde att MSB vid flera tillfällen fick begära en annan helikopter, ibland internationell, för att tillgodose behoven ute på brandplatserna.

Det expertstöd som lånades in från Försvarmakten och Sjöfartsverket för att arbeta i flygcellen uppfattas ha bidragit med kompetens som var viktig i arbetet med flyginsatserna. De externa experterna hade stort kontaktnät, kände till lämpliga flygplatser, kunde hjälpa till med bränsle till tankning och hjälpte till genom att göra beräkningar av flygtider för flygplan och helikoptrar. Rutiner för detta samarbete byggdes upp under arbetets gång då ingenting var förberett innan insatsen.

Vid några tillfällen gjorde MSB en bedömning av var flygresurserna behövdes bäst medan den internationella flygstyrkan gjorde en annan bedömning. Den franska flygstyrkan upplevde vid några tillfällen att de inte förstod MSB:s beslut om insatser och det uppstod situationer då personalen i värdlandsstödet upplevde att de fick hantera frustration och förklara att beslut av Operativ chef gäller. Inom MSB fanns uppfattningen att det är möjligt att genomföra insats med bara ett brandsläckningsflygplan på en brandplats. De internationella flygstyrkornas taktik innebar att två flygplan alltid sattes in tillsammans under uppdragen för att få bättre effektivitet i släckningen. Detta hade kanske kunnat undvikas om de svenska brandbefäl som utbildats i taktisk skogsbrandssläckning med flygande resurser i Italien hade anlåtats även under insatsen i juli och inte bara i juni.

Länsstyrelser och kommunala räddningstjänster upplevde att krisberedskapssystemet kortslöts och att länsstyrelserna kringgicks när MSB mäklade resurser mellan räddningstjänster genom direktkontakt med de så kallade räddningstjänst-noderna. Länsstyrelserna fick på så sätt inte en korrekt lägesbild av vilka resurser som fanns tillgängliga inom deras geografiska

ansvarsområde. Länsstyrelserna ansåg att det är viktigt med förståelse för och hänsyn till olika aktörers ansvar och roller, eftersom detta är en av hörnstenarna i krishanteringssystemet. Uppfattningen inom berörda räddningstjänster och MSB var att det var nödvändigt för att kunna agera tillräckligt snabbt och få ut resurser till de brandplatser som var i kritiskt behov av dem. Uppfattningen var att det pragmatiska förhållningssättet snabbade upp arbetet och bidrog till en effektivare hantering. Att gå via länsstyrelserna hade tagit för lång tid.

Uppfattningen var att länsstyrelserna borde ha informerats om att MSB upprättat räddningstjänst-noder för direkt kontakt om behov och fördelning av resurser mellan räddningstjänsterna. Om MSB fattar beslut om att göra avsteg från upparbetade rutiner bör samtliga berörda aktörer informeras om det. MSB informerade länsstyrelserna om noderna för mäkling av resurser på en nationell samverkanskonferens fredag 20 juli.

4.3.3 Slutsatser från MSB:s stöd i samband med skogsbranden i Västmanland

I utvärderingen av MSB:s stöd i samband med skogsbranden i Västmanland 2014 konstaterades att det fanns en intern förväntan 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 förväntningar på att MSB skulle ha agerat tidigare och haft större förståelse för de mottagande organisationernas förutsättningar och sätt att fungera. Myndigheten borde även överväga att tidigt skicka ut egen personal för att vid behov samla in information.

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.

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 förtydliga och sprida information om vilket stöd som myndigheten kan tillhandahålla.

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.

Efter utvärderingen av MSB:s stöd i samband med skogsbranden i Västmanland, beslutade dåvarande myndighetsledning att SI (nuvarande operativa avdelningen) skulle föreslå hur formerna för MSB:s stöd vid en händelse kan utvecklas. Avdelningen skulle även förtydliga och kommunicera vilket stöd som MSB kan tillhandahålla till kommunal räddningstjänst vid olika typer av olyckor.

4.3.4 Utvärderarnas slutsatser

Det var positivt att MSB tog på sig rollen att samordna och prioritera nationella och internationella förstärkningsresurser. Införandet av dagliga inriktningsbeslut var en av de viktigaste åtgärderna under arbetet i särskild organisation. Inriktningsbesluten gav aktörerna en tydlig bild av och skapade

acceptans för hur MSB avsåg att prioritera nationella och internationella förstärkningsresurser det närmaste dygnet.

MSB har inte mandat att med tvingande verkan prioritera och fördela resurser som tillhör andra aktörer. MSB har dock ett uppdrag att verka för en effektiv användning av samhällets samlade resurser samt för samordning mellan berörda aktörer. En förutsättning för att MSB skulle lyckas med detta under sommarens bränder var att de berörda aktörerna, såväl de som begärde stöd som de som lämnade det, accepterade de rekommendationer till samordning och prioritering som gavs av MSB. I somras fanns en sådan förståelse för att samordning behövdes på nationell nivå och i stort accepterades därför den samordning som gavs från MSB. Utvärderarna bedömer att MSB:s mandat att inrikta och prioritera nationella och internationella resurser behöver förtydligas.

Flera bränder i södra och mellersta Sverige kunde hanteras framgångsrikt genom att MSB placerade resurser i beredskapssyfte i områden med mycket höga brandriskvärden.

Utvärderarna bedömer att Sverige fick erbjudanden om internationella förstärkningsresurser i den omfattning som MSB begärt från ERCC. Sverige erbjöds dessutom mer resurser än MSB begärt och MSB tackade inte heller ja till alla resurser som erbjöds.

Det var värdefullt att företrädare för kommunal räddningstjänst från onsdag 18 juli skötte dialogen med de drabbade räddningstjänsterna. Inför deras ankomst hade arbetsuppgifter och förutsättningar inte förberetts. Avsaknad av förberedelser medförde att det tog tid innan externa experter kunde bidra fullt ut i hanteringen.

Direkt dialog med brandplatserna från fredag 13 juli hade gett MSB bättre underlag för att erbjuda stöd och resurser till drabbade räddningstjänster i ett tidigare skede.

Att expertstöd från centrala myndigheter och kommunal räddningstjänst anlätades för att arbeta i särskild organisation var en framgångsfaktor i MSB:s arbete med samordning och prioritering av resurser.

MSB:s förstärkningsresurs för stöd till samverkan och ledning (FSOL) nyttjades inte i den utsträckning som det fanns behov av på brandplatserna. Förstärkningsresursen var inte tillräckligt känd och MSB kan i framtiden uppmärksamma berörda räddningstjänster på möjligheten till den typen av stöd.

Det var framgångsrikt att samla samverkanspersoner från andra myndigheter i en funktion i särskild organisation. Samverkansfunktionen SSSR utgjorde en användbar länk mellan MSB och berörda myndigheter. Däremot bör formerna för en sådan samverkansfunktion utvecklas i enlighet med ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar”⁶⁷. Det underlättar

⁶⁷ Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, MSB777

samverkan när gemensamma arbetsformer och begrepp används. I framtiden bör MSB överväga behovet av en samverkansfunktion i ett tidigare skede i särskild organisation.

Arbetet med att mäkla räddningstjänstresurser via noder och samverkanskonferenser bidrog till en effektiv resursanvändning nationellt. Även här var den externa kompetensen avgörande.

Effektiv användning av de internationella förstärkningsresurserna var i stor utsträckning beroende av hjälp från andra myndigheter som Försvarsmakten, Kustbevakningen och Sjöfartsverket. Det saknades överenskommelser om hur statliga myndigheter skulle bidra med stöd vid mottagande av internationella förstärkningsresurser. MSB bör tillsammans med berörda aktörer utarbeta former för framtida samarbete.

4.4 Vårdlandsstöd

Utvärderarnas slutsatser

- Utvärderarna bedömer att resultatet av MSB:s arbete med vårdlandsstöd bidrog till en effektiv användning av de internationella förstärkningsresurserna
- Utvärderarna konstaterar att erfarenheterna av sommarens arbete med vårdlandsstöd skiljer sig åt mellan den personal som arbetade i MSB:s insatser i vårdlandsstöd och den personal som arbetade i Insatsfunktionen
- MSB:s förberedelser för vårdlandsstöd var inte tillräckligt utvecklade och anpassade utifrån de grundläggande behov som fanns vid mottagande av internationellt stöd
- Trots bristande förberedelser åstadkom personalen i insatserna med vårdlandsstöd en fungerande verksamhet, genom egna initiativ, engagemang och omfattande arbete
- MSB saknade tillräcklig planering för kompetensförsörjning av vårdlandsstödet utifrån olika behov
- Det var positivt att den internationella personalen involverades i beslutsprocessen och det kan göras i större utsträckning
- MSB behöver utveckla formerna för systematisk erfarenhetsåterföring efter genomförda insatser

I det här avsnittet beskrivs MSB:s arbete med vårdlandsstöd. Först ges en beskrivning av hur arbetet bedrevs. Beskrivningen följs av en redovisning av erfarenheter. Därefter beskrivs slutsatser och åtgärdsbeslut efter skogsbranden i Västmanland 2014 av relevans för avsnittet, följt av utvärderarnas slutsatser från MSB:s arbete med skogsbränderna sommaren 2018.

Arbetet med vårdlandsstöd sommaren 2018 var mycket omfattande och det har därför inte varit möjligt att utvärdera alla delar. Med utgångspunkt i erfarenheterna från Västmanland 2014 läggs därför fokus vid vårdlandsstödsinsatser till de flygande resurserna. MSB:s hantering av begäran av internationella förstärkningsresurser samt det arbete som bedrevs i insatsfunktionen beskrivs i avsnitt 4.3. Samordning och inriktning för prioritering av resurser.

Efter skogsbranden i Västmanland 2014 utarbetade MSB en vägledning i att ta emot internationellt stöd av civila resurser baserad på EU:s riktlinjer för vårdlandsstöd.⁶⁸ MSB har sedan 2015 en nationell förstärkningsresurs för vårdlandsstöd och utbildar insatspersonal i vårdlandsstöd. Under hanteringen av sommarens skogsbränder var det första gången som stödet användes i en skarp händelse. Förstärkningsresurs vårdlandsstöd är utvecklad för att stödja den aktör som hanterar en samhällsstörning och som begärt internationellt

⁶⁸ Vägledning i att ta emot internationellt stöd, MSB927, MSB, 2015

stöd. Förstärkningsresurs värdlandsstöd har till uppgift att förenkla vid mottagande och koordinering av internationella resurser och hjälper till i kommunikationen mellan internationella och nationella aktörer.⁶⁹

MSB:s förstärkningsresurs för värdlandsstöd består av ett antal grundfunktioner och är tänkt att kunna hantera mottagande av internationella resurser inom många områden. Resursen består av ett team och material för att bemanna ankomstplats och koordineringscentral samt samverkanspersoner (HNS Liason Officer) som möter de internationella teamen vid ankomstplats. Stödet anpassas efter behov, och leds vanligtvis av en gruppchef.⁷⁰ Värdlandsstödet bemannades i huvudsak med personal som rekryterats från MSB:s resursbas.

Hösten 2015 erbjöd Italiens civilskyddsmyndighet, ICPD, MSB en kurs i taktisk skogsbrandsläckning med flygande och markbaserade resurser. Bakgrunden var att ICPD uppmärksammat att Sverige inte var vana att arbeta med brandsläckning från luften med helikoptrar och flygplan, i den omfattning som användes i Västmanland 2014. I kursen som genomfördes i Italien deltog 16 personer från MSB, länsstyrelser, SMHI, Skogsstyrelsen och räddningstjänster.⁷¹ Några av dessa personer ingår i MSB:s resursbas.

4.4.1 Beskrivning

Under arbetet med sommarens skogsbränder begärde MSB internationella förstärkningsresurser i syfte att höja den nationella beredskapsnivån. Eftersom begäran genomfördes av MSB var det myndigheten som själv ansvarade för värdlandsstödet. Det var ett omfattande arbete att ta emot och samordna alla internationella resurser. Totalt arbetade uppemot 80 personer i insatser med värdlandsstöd under sommaren 2018.⁷²

Värdlandsstödet hanterades i huvudsak av insatsfunktionen i särskild organisation. När internationella flygande resurser begärdes upprättades insatser för att hantera värdlandsstödet i fält. Vid mottagande av internationella markburna brandbekämpningsstyrkor tilldelades en samverkansperson (HNS Liason Officer) som stöd.

Värdlandsstödet i juni

Tisdag 5 juni, två dagar innan särskild organisation upprättades, beslutade MSB om att stödja länsstyrelser vid skogsbrand och beredskapshöjande insatser för skogsbrand.⁷³ Av beslutet framgick att värdlandsstöd för italienska skogsbrandsflygplan utgjorde en del av stödet. Eftermiddagen söndag 10 juni landade de italienska flygplanen på Örebro flygplats. På grund av missförstånd

⁶⁹ Rutin om begäran av internationell hjälp vid samhällsstörningar i fredstid, MSB, 2014-12-10

⁷⁰ Rutin vid insats med värdlandsstödsenhet, MSB, 2015-06-23

⁷¹ Skogsbrandsutbildning Italien Sabaudia, Räddningsregion Storstockholms Räddningscentral

⁷² MSB:s arbete med skogsbränderna 2018 - Tillsammans kunde vi hantera en extrem skogsbrandssäsong, MSB1274, MSB, 2018

⁷³ MSB:s beslut om nationell skogsbrands stöd till Sveriges länsstyrelser under perioden 2018-06-05- 2018-06-19, MSB, Dnr: 2018-05505, 2018-06-05

mellan MSB och Italien angående ankomsttiden, hann inte MSB förbereda mottagningscentret.

Inledningsvis bemannades värdlandsstödet med en flyglogistiker och en projektledare från insatsfunktionen som tillfälligt fungerade som gruppchef. Ytterligare personal stärkte upp teamet under dagen.

När de italienska flygplanen anlände hade MSB ännu inte klarat ut villkoren för hur räddningstjänst och länsstyrelser skulle kunna begära flygplanen eller kostnader för insatsen.

Värdlandsstödet i Örebro fick börja från grunden med att upprätta en infrastruktur och ta fram arbetsformer för att skapa förutsättningar för att få flygverksamheten att fungera. Arbetsuppgifterna bestod av att ta fram operativt underlag i form av väderleksrapporter, brandriskprognoser och inloggning för radar samt flygkartor. Teamet ordnade även med transport till och från Arlanda för roterande italienska besättningar samt boende under vistelsen i Örebro. I dialog med de italienska besättningarna upprättades en promemoria⁷⁴ för hur de italienska flygplanen skulle kunna användas. Därutöver tog värdlandsstödet fram en instruktion med larmplan⁷⁵ och senare även uppdragsbeskrivningar⁷⁶ och lathundar⁷⁷ till de italienska besättningarna. Av instruktionen framgick nödvändiga informationsbehov som besättningarna behövde för att kunna genomföra insatser.

Personal med erfarenhet från arbetet med värdlandsstöd i Västmanland såg initialt ett behov av flygkunskap från Försvarsmakten för att få stöd i planering och förberedelser för flygledning och lufrumssamordning. Efter samtal med Försvarsmakten skickades måndag 11 juni en hemställan till Försvarsmakten om stöd med kompetens och resurser till värdlandsstödet i Örebro. Av hemställan framgick att syftet var att kunna etablera och vidareutveckla arbetssättet i Västmanland 2014 då samverkanspersoner (Liasion Officers) med flygkunskap deltog i flygningar med internationella besättningen. MSB efterfrågade även stöd för att kvalitetssäkra rutiner och tillvägagångssätt för att stödja internationella besättningen på ett effektivt och säkert sätt. Även kartor med meteorologiska prognoser efterfrågades då det saknades.

Försvarsmakten kunde inte svara upp mot alla behov i hemställan. De bistod med två flygkunniga personer under några dagar som bland annat deltog i planering och genomförande av en övning.⁷⁸ I samband med eftersläckning av en brand i Björneborg i Värmland, fick de italienska flygplanen möjlighet att öva insats med vattenbombning, för att pröva de arbetsformer som utvecklats. Erfarenheter från övningen dokumenterades och visade att det saknades flera grundläggande delar för att få en fungerande flygverksamhet. Några delar som saknades var fortsatt behov av flygkompetens hos medflygande

⁷⁴ Användning av flygplan för vattenbombning, MSB, 2018-06-14

⁷⁵ Instruktion hantering av skogsbrandsflyg, MSB, 2018-06-16

⁷⁶ Mission Task Order, MSB respective Misrep, MSB

⁷⁷ Lathund handhållen flygradio (IC-A25CE), MSB, 2018-06-12

⁷⁸ Övergripande planering för övningsflygning med flygplan för vattenbombning 180614, 2018-06-14

samverkanspersoner i flygplanen, ledningskompetens från marken, bättre kommunikation mellan flygplanen och marken. Det fanns också behov av att säkerställa att internationella flygresurser prioriterades i den civila flygledningen.⁷⁹

Fredag 15 juni skickade MSB en hemställan⁸⁰ till Försvarmakten om att åter få tillgång till personal med flygkunskap. Försvarmakten meddelade att de inte kunde bistå med mer resurser på grund av att det inte förelåg någon räddningsinsats enligt Lag (2003:778) om skydd mot olyckor. Eftersom Försvarmakten inte kunde bistå utsågs samverkanspersoner i värdlandsstödet som hade utbildats i taktisk skogsbrandsläckning i Italien, att flyga tillsammans med de italienska besättningarna. Samverkanspersonerna fungerade som länk mellan räddningstjänst och de italienska piloterna. Kommunikationen mellan besättningen och markpersonalen skedde i stor utsträckning via WhatsApp eller sms istället för Rakel.

Måndag 18 juni avtackades den italienska personalen vid en ceremoni och MSB:s sköld överlämnades. Tisdag 19 juni återvände de italienska flygplanen hem och insatsen med värdlandsstöd avslutades.⁸¹ Sammantaget deltog de italienska flygplanen i en övning och två insatser med vattenbombning vid bränder i Nacka och Umeå.

Arbetsformer och erfarenheter som dokumenterades av personalen i värdlandsstödet sparade insatsfunktionen på en gemensam samarbetsyta, ”HNS brandflyg juni 2018”.

Värdlandsstödet i juli

I juli visade brandriskprognoserna åter på höga värden, samtidigt som det pågick flera större bränder i Sverige. Mellan måndag 16 och söndag 29 juli stärktes Sveriges beredskap på nytt upp med internationellt stöd från EU och bilateralt via Sveriges grannländer.⁸²

Inledningsvis hanterades värdlandsstödet samlat inom insatsfunktionen. I takt med att behovet av värdlandsstöd växte delades insatsfunktionens hantering upp efter typ av inkommande internationellt stöd, i en flygcell respektive en markcell, i syfte att effektivisera hanteringen. MSB inrättade även en funktion för räddningstjänststöd som mäklade resurser mellan olika räddningstjänster och tog fram underlag för prioritering av nationella och internationella förstärkningsresurser. Funktionen för räddningstjänststöd och insatsfunktionen arbetade utifrån det nationella perspektivet i sin ledning av internationella förstärkningsresurser. Insatserna med värdlandsstöd ansvarade för mottagandet av stödet i fält.⁸³

⁷⁹ Logg och erfarenheter från övning Björneborg 180615, MSB, 2018-06-12

⁸⁰ Hemställan Försvarmakten, MSB, 2018-06-15

⁸¹ Stabsorientering SO Skogsbrandrisk och torka 2018-06-21, MSB, 2018-05623-9

⁸² MSB:s arbete med skogsbränderna 2018 - Tillsammans kunde vi hantera en extrem skogsbrandssäsong, MSB1274, MSB, 2018

⁸³ Delrapportering 2018-09-14 av regeringsuppdrag Ju2018/03972/SSK, 2018-08776, 2018-09-14

Värdlandsstöd för flygande resurser

MSB beslutade om insatser med värdlandsstöd för att ta emot inkommande internationellt stöd för flygande resurser i Örebro, Sundsvall, Växjö och Luleå.⁸⁴ Insatsen i Luleå påbörjades, men någon flygande resurs skickades aldrig dit på grund av att resurser omprioriterades till andra platser där behoven var större.

Värdlandsstöd Örebro

Måndag 16 juli upprättade MSB en insats med värdlandsstöd på Örebro flygplats för att ta emot de flygande resurser som MSB begärt. Av beslutet framgick att uppdraget var att stödja med operativ planering för insats, logistik (logi, hyrbilar, transporter m.m.), rapportering och samverkan med andra aktörer. Värdlandsstödet i Örebro hanterade stöd till internationella flygplan från Italien, Frankrike och senare Portugal samt ombesörjde tillfällig stationering av helikopterresurser. Insatsen påbörjades följande dag och personal kallades in. Insatsen bemannades med personer med olika kompetens. Det fanns bland annat en gruppchef på plats för att leda arbetet. Eftersom flera kommuner via länsstyrelser hade begärt stöd med flygplanen enligt LSO, hemställde MSB Försvarsmakten om stöd med hänvisning till LSO och fick bland annat personal till Örebro flygplats.

Personalen i värdlandsstöd byggde upp ett mottagningscenter för inkommande internationella team samt upprättade en flygbas, eftersom flera av resurserna baserades i Örebro i väntan på uppdrag. De försåg internationella besättningar med information om boende, flygkoordinatorer, pågående bränder, säkerhetsfrågor, uppförandekoder m.m. Inledningsvis gick mycket tid åt till att lösa praktiska frågor som renhållning, tillgång till mat och dryck m.m. Det var en utmaning att flygplatsen hade begränsade öppettider. Lottakåren kallades bland annat in för att ombesörja matförsörjning.

Arbetet planerades efter en daglig operativ rytm och rutiner för stabsarbete. Personalen i värdlandsstödet hade daglig kontakt med projektledaren i Karlstad och försågs med aktuell lägesbild med brandriskprognoser från MSB:s TiB. Försvarsmakten bistod i arbetet med att ta fram operativa underlag för flyghanteringen. De hade tillgång till flygkartor, väderkartor, samband, pilotkunskap och ledning av flygoperationer. Kompletterande information inhämtades via satellitbilder från Copernicus, SOS Alarm samt genom medlyssning i Rakel.

Även under insatserna i juli användes arbetsättet med medflygande samverkanspersoner för att kommunicera mellan piloterna, räddningsledningen i aktuellt område och värdlandsstödet i Örebro. Även i juli skedde kommunikationen främst via textmeddelanden i WhatsApp eller sms.

Personal i värdlandsstödet strävade efter att göra de internationella besättningarna delaktiga i insatsplaneringen i så stor utsträckning som möjligt. Personal i de internationella besättningarna hade lång erfarenhet i taktisk skogsbrandsläckning med flygande resurser och kunskap om brandförlopp. Enligt deras erfarenhet är det mest effektivt när alla resurser kraftsamlas till en

⁸⁴ Internt beslut om HNS till internationella flygande resurser

brand åt gången. Om ett område vattenbombas av ett flygplan som sedan lämnar brandplatsen kommer branden återuppstå om det inte sker kontinuerlig växelverkan med flera flygande resurser eller markpersonal. Insatsfunktionen beslutade vid några tillfällen om att dela på flygande resurser till olika bränder. De internationella teamen bidrog också med erfarenheter kring säkerhet på brandplatser för att undvika att markpersonal som arbetar i områden som vattenbombas skadas.

Vid tillfällen då MSB inte hade tydliga prioriteringar för flyginsatser fick personal i värdlandsstödet ansvaret att tillsammans med internationella teamen prioritera och fördela resurser.

I det franska stödet ingick ett rekognoseringsplan som användes för att skapa lägesbilder som underlag för att bedöma behovet av flygande släckresurser och som underlag till prognoser för händelseutveckling. Personal i värdlandsstödet informerade MSB om möjligheten att få tillgång till dessa lägesbilder. Muntlig rapportering, kompletterad med bilder gjordes vid några tillfällen men denna möjlighet nyttjades inte systematiskt och återkommande av särskild organisation.

Personalen i värdlandsstödet fick även i uppdrag att ha direktkontakt med ERCC och informera dem utifrån vad som framkom i MSB:s lägesbilder.

Det fanns ett stort medialt intresse för EU:s stödinsats i Sverige. Nationell och internationell media bevakade och direktsände från Örebro flygplats.

När det gällde kontakten med media var inriktningen från MSB:s kommunikationsenhet (VS-KOMM) till insatsfunktionen att media skulle hänvisas till VS-KOMM. När trycket från media ökade på personalen i Örebro utsågs talespersoner. Personalen i värdlandsstödet bad om stöd i form av talepunkter och riktlinjer via funktionsbrevlådan hos VS-KOMM men fick ingen återkoppling. Personalen såg också ett behov av att få stöd med informationssäkerhet på Örebro flygplats. Det handlade bland annat om hur personalen skulle hantera avspärrningar av arbetsplatsen för att media inte skulle få tillgång till kartor med känslig information på. Personal i värdlandsstödet kontaktade MSB:s säkerhetsrådgivare för internationella insatser men de hade i uppdrag att stödja i nationella insatser. Något stöd erhöles aldrig och teamet fattade därför beslut om en instruktion som värdlandsstödet skulle arbeta efter. Instruktionen handlade om avspärrningar för media, talespersoner för media samt att personal inte fick ta bilder med egna telefoner eller sprida information på sociala medier.

Det framkom av intervjuerna att det i samband med flera av insatserna inte fanns ett tillräckligt stöd med teknik, logistik och annan typ av verksamhetsstöd. Exempelvis var Örebro flygplats inte anpassad för de behov som värdlandsstödet hade när det var skarpt läge i juli. Flygplatsen hade begränsade öppettider och det var inte förberett hur renhållning, tillgång till mat och dryck m.m. skulle fungera.

Värdlandsstöd Sundsvall/Växjö

En insats med värdlandsstöd upprättades för att ta emot internationella helikoptrar inleddes i Sundsvall fredag 20 juli men flyttades senare till Växjö.

Värdlandsstödet i Sundsvall och Växjö tog emot fem mindre helikoptrar från Tyskland och en större militärhelikopter från Litauen.⁸⁵

Den initiala bemanningen i Sundsvall bestod av två personer, en samverkansperson och en logistiker. Först efter tre till fyra dagar stärktes teamet upp med en gruppchef, tekniker, en semesterledig pilot från Försvarsmakten som anslöt på eget initiativ för att stödja med flygkunskap, samt andra nödvändiga funktioner.⁸⁶

När insatsen med värdlandsstöd till helikopterresurser inleddes kontaktade gruppchefen i Sundsvall teamet i Örebro för att få tillgång till arbetssätt och larmplan inom flygverksamheten. Flera faktorer gjorde att underlaget inte var användbart för helikopterverksamheten, såsom flygplatsernas olika förutsättningar och regelverk samt att helikopterverksamheten arbetade mer minutoperativt än flygverksamheten.

Personalen i värdlandsstödet i Sundsvall utarbetade egna rutiner och checklistor för arbetet samt använde de som redan fanns för den ordinarie insatsverksamheten, såsom dagliga situationsrapporter (SitReps).

Till skillnad från flygplan flyger helikoptrar utan transponder och flygledning. Det innebar att det endast var personal i värdlandsstödet som hade överblicken och kände till var helikoptrarna befann sig vid en given tidpunkt. För helikopterverksamheten innebar det att värdlandsstödet behövde bemanna flygplatsen stora delar av dygnet.

Det ställde också krav på flygkunskap i värdlandsstödet som behövde stödja piloterna med att planera och kontrollera vilka luftrum de skulle passera. Teamet upprättade en checklista med larmvägar och kontaktlistor för besättningarna om något skulle hända.

Initialt beslutade flygcellen vilka helikoptrar som skulle skickas vart. Vid några tillfällen fanns olika uppfattning hos personalen i värdlandsstödet och flygcellen om hur helikopterresurserna skulle användas effektivt. Arbetssättet ändrades senare genom att personalen i värdlandsstödet och flygcellen tillsammans utarbetade rutiner för insatsplanering. Rutinen innebar att personalen i värdlandsstödet blev mer delaktiga och fick utarbeta förslag till insatsplanering som flygcellen sedan beslutade om.

Tiden från att larm kom in till att en helikopterresurs kunde verka på plats varierade. Arbetsformer och rutiner utvecklades efterhand. Personalen i värdlandsstödet arbetade för att kontinuerligt ha medlyssning i Rakel i de olika insatserna och initierade en samverkan med räddningstjänster kring behovet av helikopterresurser. Det fanns en nära dialog med piloterna, i syfte att effektivisera insatserna från larm till vattensläpp. Vid flera tillfällen följde en samverkansperson med besättningen vid insatser vilket gjorde att det fanns en direkt kommunikation med räddningsledningen på marken och teamet. Även

⁸⁵ Lärdomar och förslag från sommaren 2018 angående internationellt helikopterstöd, 2018-08-12

⁸⁶ Sammanfattning av HNS Helikopterstöd Sundsvall/Växjö, 2018-08-12/KHU, RV,CJB, MSB 2018

inom helikopterverksamheten sköttes kommunikationen till stor del via WhatsApp.

Vattensäcken som användes i insatserna blev utslitna på grund av att många vattendrag i Sverige är grunda. Varje helikopter hade minst en reservvattensäcken med sig till Sverige, men det uppstod situationer där helikoptrar inte kunde användas på grund av att det saknades hela vattensäcken. Vid ett tillfälle fanns det endast en helikopter med hel vattensäcken. Det löstes senare genom att personalen i värdlandsstödet och lokala privata företag bistod med materiel för att laga säckarna och genom att vattensäcken kunde hyras från ett privat företag.⁸⁷

När Sverige tar emot militära resurser ställs särskilda krav. Kraven handlar exempelvis om vilka flygplatser som internationella militära resurser kan använda som baser. Dessutom tillät inte den litauiska helikopterbesättningen att civil räddningstjänstpersonal fanns med i helikoptern under flygningarna. Det var personal från Försvarmakten som samverkade med den litauiska besättningen.

Onsdag 25 juli flyttade värdlandsstödet i Sundsvall till Växjö.⁸⁸ Insatsen var en del i en taktisk reserv som MSB skapade i Växjö på grund av höga brandriskvärden i södra och mellersta Sverige. Personalen i Sundsvall flyttades till Växjö med hjälp av Försvarmaktens transporttjänst.⁸⁹ Uppdraget för värdlandsstödet i Växjö handlade om att snabbt hantera mindre bränder i Södra och mellersta Sverige, vilket skiljde sig från den taktik som användes i de stora brandområdena i norra Sverige. Flygverksamheten i Växjö hade en mer minutoperativ funktion, vilket innebar att de agerade på akuta händelser och hade beredskap däremellan. Arbetet innebar mer operativ samverkan med flera olika aktörer än tidigare, då olika helikoptrar ibland verkade i flera kommuner samtidigt.

Värdlandsstöd till internationella markburna brandbekämpningsstyrkor
Sammantaget tog Sverige emot omkring 300 personer som ingick i de internationella brandbekämpningsstyrkorna från Polen, Frankrike, Tyskland, Danmark och Finland. För att hantera stödet till de internationella styrkorna beslutade MSB om att upprätta insatser med värdlandsstöd till stöd för internationella brandbekämpningsstyrkor. Av beslutet framgår att inriktningen för brandbekämpningsstyrkorna var att släcka bränder, fördröja och begränsa utbredning och skador samt i vissa fall köpa tid i väntan på regn.⁹⁰ Värdlandsstödet i fält till de internationella brandbekämpningsstyrkorna bestod av en samverkansperson. I Färila upprättades även ett basläger som en

⁸⁷ Lärdomar och förslag från sommaren 2018 angående internationellt helikopterstöd, 2018-08-12

⁸⁸ MSB:s beslut om värdlandsstöd i Växjö i samband med pågående skogsbränder i Sverige, MSB, 2018-06675, 2018-07-25

⁸⁹ Sammanfattning av HNS Helikopterstöd Sundsvall/Växjö, 2018-08-12/KHU, RV,CJB, MSB 2018

⁹⁰ Internt beslut om HNS till utländska brandbekämpningsstyrkor

del av värdlandsstödet för att skapa möjlighet för boende för bland annat internationella team.

När styrkorna anlände till Sverige möttes de upp av en samverkansperson som sedan följde styrkorna under deras uppdrag i Sverige. Samverkanspersonen fungerade som en länk mellan de internationella markstyrkorna och de räddningstjänster som tog emot styrkorna. Under insats var det räddningstjänsternas ledningsfunktioner som hade direktkontakt med de internationella styrkorna, där samverkanspersonen var med som ett stöd.

Samverkanspersonens arbete bestod i att ordna med boende, logistik, kommunikation, skyddsutrustning m.m. Försvarmakten och Trafikverket stöttade MSB kring transportplanering, säkerhet och logistik samt försörjning av bränsle för de internationella styrkorna under deras uppdrag i Sverige.

Försvarmakten utgjorde särskilt ett stöd när Sverige tog emot den polska styrkan. Den polska styrkan anlände till Sverige med färja till Trelleborg. Styrkan omfattade 140 personer och 44 fordon som skulle transporteras i konvoj från Trelleborg till Sveg. Försvarmakten bistod MSB med stöd i form av transportledning av konvojen under förflyttningar mellan olika orter samt säkerställde tillgång till drivmedel, mat och logi under förflyttningarna. Trafikverket bistod med riskbedömningar när det gällde vägar som låg i riskzonen för bränder.

I MSB:s begäran till ERCC efterfrågades självförsörjande brandbekämpningsstyrkor. De brandbekämpningsstyrkor som Sverige tog emot var i olika utsträckning självförsörjande. Det var inte tydligt i alla förfrågningar vilken utrustning de internationella styrkorna hade med sig. Det var otydligt för kommuner och länsstyrelser som tog emot de internationella styrkorna vilka behov de hade av stöd. MSB behövde i flera fall komplettera med utrustning exempelvis fick kommunen i Ljusdal hjälp av MSB med ett basläger för 200 personer bland annat för att lösa boendesituationen för en del av de internationella styrkorna.

Avtackning av internationella förstärkningsresurser

I särskild organisation upprättades en arbetsgrupp för att planera avtackning av det internationella stödet. Planeringen inleddes på eftermiddagen lördag 28 juli. Arbetet handlade om administrativ och praktisk planering av ceremonier.

Arbetsgruppen tog fram ett koncept som skulle kunna appliceras på varje avtackning efter behov bestående av: deltagande av generaldirektör eller avdelningschef (där chefen fick underlagsmaterial och ett manus till tacktal), gåva till den internationella styrkan, tackbrev (signerat av generaldirektören) till den internationella styrkan samt MSB:s sköld till representant eller gruppchef för varje styrka.⁹¹

⁹¹ Utvärdering Avtackningsgruppen

4.4.2 Redovisning av erfarenheter

I det här avsnittet redovisas intervjupersonernas erfarenheter samt resultat från datainsamling i form av skriftliga redogörelser, rapporter och övrig dokumentation.

Förberedelser

Det fanns olika uppfattning hos intervjupersonerna om MSB:s förberedelser för att ta emot internationellt stöd. Flera personer i insatsfunktionen ansåg att MSB hade gjort ett stort förberedande arbete sedan skogsbranden i Västmanland, genom att det fanns en vägledning och ett koncept för värdlandsstöd med utbildad personal. Uppfattningen hos personal som arbetade i insatser i värdlandsstödet var att förberedelserna inte var tillräckliga och att MSB:s grundkoncept för värdlandsstöd behöver utvecklas för att vara ändamålsenligt vid mottagande av olika typer av stöd. De ansåg vidare att förberedelserna för hur Sverige ska ta emot internationellt flygunderstöd borde ha varit väl beskrivet inför sommarens hantering. Trots erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland så saknades grundläggande förberedelser för hur värdlandsstödet skulle fungera vid mottagande av flygande resurser. Insatsfunktionen menade att MSB:s grundkoncept är generisk och att personal i värdlandsstödet borde känt till hur det var tänkt att fungera. Insatsfunktionen framhöll att insatspersonalen var rekryterad och utbildad för att möta nya situationer och lösa uppgifterna som uppstod.

Det framfördes i flera intervjuer att MSB inte heller hade tillvaratagit erfarenheter och kunskap från den utbildning i taktisk skogsbrandsläckning med flygande och markburna resurser, som den italienska civilförsvarsmyndigheten (ICPD) ordnade för myndighetens personal i Italien 2015.

Personal i värdlandsstödet beskrev att uppbyggnaden av flygverksamheten arbetades fram från grunden och baserades på några enskilda personers kompetens och erfarenheter, eftersom det inte fanns tillräckliga förberedelser och rutiner att följa. Särskilt för helikopterverksamheten där särskilda behov och reglering gjorde att de arbetssätt som tagits fram för flygplansverksamheten inte var tillämpbara på helikopterverksamheten. Enligt insatsfunktionen är det den förberedelse som värdlandsstödet kan räkna med eftersom MSB inte begärt helikopterstöd tidigare. Enligt Försvarmakten borde MSB utveckla sina förberedelser genom att i förväg göra en behovs- och resursinventering för att undersöka vad som behövs från samhället vid en sånär typ av händelse.

Flera intervjupersoner som deltog i olika insatser med värdlandsstöd beskrev att det saknades en brygga mellan arbetet i juni och juli. De upplevde att dokumenterade erfarenheter och arbetssätt från insatsen i juni inte omhändertogs av MSB på ett systematiskt sätt. De som startade upp värdlandsstödet i juli i Örebro och Sundsvall försågs inte med dokumenterade erfarenheter och arbetssätt. Det var personalen som deltog i värdlandsstödet som på eget initiativ utbytte erfarenheter. Personal i insatsfunktionen beskrev att erfarenheterna från insatsen i juni användes i samband med insatserna i juli. Exempelvis fanns dokumentation från insatsen i juni sparad på datorer

som användes i MSB:s insatser i juli och att insatspersonalen informerats om detta. Arbetet med att starta upp flygoperationerna i juli fungerade enligt insatsfunktionen bra tack vare detta.

MSB försåg personalen i insatserna med profilkläder och annan nödvändig utrustning efter hand som personalen anslöt. Däremot förekom det att det saknades nödvändigt materiel i värdlandsstödet för att kunna etablera mottagningsplats och koordineringsfunktion samt att personalen saknade profilklädsel för att tydliggöra organisationstillhörighet i möte med aktörer och media.

Erfarenheterna från värdlandsstödet till helikopterverksamheten visade även att MSB behöver säkerställa att det finns reservdelar att tillgå så att de internationella resurserna kan nyttjas effektivt när de är på plats i Sverige.

Organisation

Personal i insatsfunktionen upplevde att det var en tillgång att det fanns erfarna projektledare med vana från internationella insatser. Flera projektledare beskrev att samarbetet mellan insatsfunktionen och personal i värdlandsstödet fungerade väl. De framhöll även att personalen i insatserna trots en hög arbetsbelastning var positiva och lösningsorienterade.

Enligt insatsfunktionen bemannades insatserna med gruppchefer som hade erfarenhet från tidigare insatser i Sverige eller internationellt. Det fanns enligt insatsfunktionen profilbeskrivningar för de olika rollerna där arbetsuppgifter framgick. Inkallad personal fick muntliga genomgångar av uppdragen av projektledaren före insatsen. Enligt vissa intervjupersoner saknades beskrivningar om vad de olika rollerna i teamet innebar för det aktuella uppdraget. Fler intervjupersoner ansåg att befintliga rutiner och instruktioner inte var tillräckliga. Det saknades förberedelser för hur arbete borde organiseras och vilka roller, kompetenser och funktioner som borde ingå i ett värdlandsstöd för flygunderstöd. Att det i några insatser inledningsvis saknades nyckelfunktioner bidrog också till en otydlighet i arbetsuppgifter och att arbetet försvårades. Anledningen till det var att MSB hade svårt att bemanna insatsen.

Personalen i värdlandsstödet för flygande resurser ansåg att det behöver finnas kompetens i värdlandsstödet som säkerställer säkerhet och funktionalitet i flygverksamhet. Exempelvis att på förhand identifiera alternativa flygplatser för nödlandning samt att det finns rutiner och utrustning för kommunikation mellan besättningarna och markpersonal.

I en enkätundersökning till personal i MSB:s resursbas framkom att ungefär hälften av de personer som deltog i insatserna i värdlandsstöd inte hade genomgått någon utbildning kopplat till sin roll i insatsen. Av dem som hade genomgått MSB:s utbildningar var det många som ansåg att dessa inte gav tillräcklig förberedelse för uppdraget, exempelvis saknades kunskap om hur EU:s gemenskapsmekanism fungerar, EUCPM-moduler och kunskap om stabsarbete.⁹² I de fall värdlandsstödet har ett mer operativt uppdrag ansåg

⁹² Enkät svar insatspersonal sommaren 2018

flera intervjupersoner att det var nödvändigt med kompetens i terminologi för operativt räddningsarbete och hur organisationen på en skadeplats fungerar samt kommunikation med Rakelterminaler. Några av de personer som deltagit i utbildningen i taktisk skogsbrandsläckning i Italien ingick i MSB:s resursbas. Däremot framgick det inte i resursbasen att dessa personer hade den typen av kompetens. Enligt flera intervjupersoner uppmärksammades delar av särskild organisation vid flertalet tillfällen på att den kompetensen fanns att tillgå utan att några åtgärder vidtogs. Flera intervjupersoner ansåg att MSB borde ha nyttjat den kompetensen i större utsträckning.

Flera intervjupersoner upplevde att räddningstjänst och MSB saknade kunskap i taktisk skogsbrandsläckning och om hur olika typer av flygande resurser kan användas. Exempelvis saknade MSB tillräcklig kompetens i hur helikoptrar arbetar med skogsbrandsbekämpning och att de flyger utan transpondrar och flygledning. Det medförde att personalen utifrån kraven på flygsäkerhet behövde bemanna flygplatsen stora delar av dygnet när helikoptrarna var verksamma. Detta eftersom det bara var personalen i värdlandsstödet som visste var helikoptrarna befann sig vid en given tidpunkt. Vid ett tillfälle återkom inte en helikopter som planerat och teamet fick börja arbeta utifrån hypotesen att piloten var saknad. Helikopterbesättningen återfanns dock senare oskadd på marken.

De flesta intervjupersoner ansåg att Försvarsmaktens stöd med exempelvis logistik, bränsleförsörjning och flygkompetens var ovärderligt. Det var också nödvändigt med militär kompetens när Sverige tog emot militärhelikoptern från Litauen. Försvarsmakten ansåg att arbetet hade underlättats om MSB hade förberett hur samverkan med Försvarsmakten skulle fungera vid mottagande av internationellt stöd. De ansåg att MSB borde ha prioriterat att initiera samverkan tidigare. MSB hade inte planerat för de internationella markteamens behov och Försvarsmakten fick bistå med resurser. De ansåg vidare att civila resurser borde ha nyttjats i första hand, eftersom Försvarsmaktens specifika kompetens inte alltid var nödvändig.

MSB var inte förberedd på att det skulle kräva en så stor personalresurs för värdlandsstöd. I MSB:s resursbas fanns inte tillräckligt många utbildade personer och det saknades en långsiktig planering för bemanningen. Exempelvis bemannades värdlandsstödet för de internationella markburna brandbekämpningsstyrkorna med endast en samverkansperson utan något bakre stöd. Insatser till stöd för flygande resurser hade en större bemanning men arbetsuppgifterna var mycket krävande vilket resulterade i att personalen i vissa perioder arbetade uppemot 20 timmar i sträck under flera dygn i insatser i både Örebro och i Sundsvall/Växjö.

Stöd under insatserna

Intervjupersonerna tyckte att resultatet av värdlandsstödet verksamhet i stort bidrog till ett väl fungerande stöd för de internationella förstärkningsresurserna. Personal i värdlandsstödet ansåg att de vidtog alla åtgärder som behövdes för mottagandet av det internationella stödet.

Personal i värdlandsstödet i Örebro i juli beskrev att det var positivt att de fick uppdaterade lägesbilder från MSB:s TiB. Därigenom kunde de direkt skicka

flygplanen dit de skulle, med hänsyn till väder och brandutveckling. De beskrev även att det var en fördel att ha tillgång till information från Copernicus, SOS Alarm och medlyssning via Rakel i arbetet med att ta fram operativa underlag. Personalen i värdlandsstödet hade tät kontakt med Italiens och Frankrikes samverkanspersoner och senare även med en samverkansperson från ERCC.

Av intervjuer har det framgått att uppdraget för insatserna med värdlandsstöd i Örebro och Sundsvall upplevdes som otydligt exempelvis rörande i vilken utsträckning teamets personal skulle delta under operativa insatser eftersom det var resurskrävande. I vissa fall var det effektivt men det fanns även en risk att det operativa mervärdet överdrevs och att det därför behövde göras en bedömning utifrån behovet.

Det fanns även brister i hur kommunikation upprättades mellan flygande resurser och markpersonal. Det fanns tillgång till Rakelterminaler men kommunikationen skedde till största delen via textmeddelanden i WhatsApp eller SMS.

I flera intervjuer framkom att värdlandsstödet skapade ett mervärde när de internationella besättningarna involverades i beslutsfattande men att deras kunskap inte tillvaratogs i särskild organisation i tillräcklig utsträckning. Vid några tillfällen beslutade MSB om att dela på flygande resurser till olika bränder. I dessa situationer fick personalen i värdlandsstödet svårt att förklara beslutet för de internationella teamen som inte ansåg att det var ett effektivt nyttjande av deras resurser. De ansåg att den kunskap MSB hade av brandförlopp vid skogsbrand i svenska skogar behövde kombineras med den mångåriga erfarenhet och expertkunskap som de internationella besättningarna hade om taktisk skogsbrandsläckning med flygunderstöd. Det var problematiskt att insatsfunktionen detaljstyrde flygande resurser ända ner på enskild resurs trots att insatsfunktionen inte hade tidigare erfarenhet av det. Flera personer som intervjuades ansåg att den typen av insatsledning krävde en annan typ av kompetens än vad MSB hade. Enligt insatsfunktionen löstes det genom att externa experter anlätades i flygcellen för att stödja arbetet. Vanligtvis arbetar MSB med insatsplanering och bakre stöd i fält i form av boende, transport, kontaktuppgifter och ekonomi etc.

Erfarenheter från värdlandsstöd till helikopterverksamheten visade att insatserna ibland fördröjdes på grund av att uppdraget till helikoptern var otydligt, flygplatser eller tankningsställen var stängda eller saknade helikopterbränsle, eller att det inkom många larm där det sedan inte blev någon helikopterinsats. Det påverkade arbetstiden för piloterna, som då fick minskad flygtid när de riktiga larmen kom.

Enligt personal i insatserna fungerade kontakten med insatsfunktionen överlag väl men vissa frågor tappades bort. Det var otydligt hur MSB:s informationsinhämtning från värdlandsstödet i fält skulle gå till. Personal i värdlandsstödet upplevde att insatsfunktionens arbete med insatsledning tog tid från arbetet med bakre stöd till värdlandsstödet i fält och att MSB underskattade det behovet. I flera intervjuer framkom att det i samband med flera av insatserna inte fanns ett tillräckligt stöd i teknik, logistik och annan typ av verksamhetsstöd. Exempelvis var Örebro flygplats inte anpassad för de

behov som värdlandsstödet hade när det var skarpt läge i juli. Flygplatsen hade begränsade öppettider och det saknades förberedelser för upphandling av hur mat, renhållning m.m. skulle fungera. Enligt insatsfunktionen är det den typen av praktiska uppgifter som värdlandsstödet ska lösa.

Enligt uppgifter från de internationella besättningarna ansåg de att avstånden mellan Örebro till de orter där de genomförde insatser var stora vilket bidrog till att en stor del av piloternas flygtid utgjordes av transportsträckor. Hade flygpbasen förlagts närmare bränderna hade mer flygtid kunnat användas för släckarbete.⁹³

De intervjupersoner som ingick i värdlandsstödet i Örebro upplevde att de inte fick det stöd som efterfrågades från MSB om hantering av media och informationssäkerhet. Det var inte tydligt hur dessa frågor skulle hanteras vid insatser i Sverige. Exempelvis var det inte förberett hur personal i värdlandsstödet skulle hantera media och behov av avspärning av arbetsplatsen. Det förekom att media rörde sig fritt inne i lägescentralen och hade tillgång till Försvarmaktens kartor över utmärkta skyddsobjekt. Det förekom även att personal i värdlandsstödet inte följde de instruktioner som förmedlades för insatsen i Örebro, exempelvis spreds information i sociala medier, personal tog med sig material hem från insatserna samt tog egna initiativ till kontakter med media och andra externa aktörer.

Det förekom att olika personer i värdlandsstödet i Örebro förmedlade olika budskap från MSB i kontakt med Svegs flygplats när den skulle upprättas som logistikpunkt för insatserna. Länsstyrelsen i Jämtlands län beskrev att samverkan inte fungerade mellan MSB och berörda aktörer när Svegs flygplats upprättades som logistikpunkt för insatserna. Trycket på Svegs flygplats blev enormt och de var inte förberedda att stödja de behov som uppstod. En tidig samverkan och behovsanalys mellan berörda aktörer hade löst många av de problem som uppstod bland annat gällande tillförsel av bränsle.

Enligt personal i funktionen för räddningstjänststöd förekom det även att personal i värdlandsstödet försvårade funktionens arbete genom att de tog egna initiativ och inkom med förslag till funktionen om hur de flygande resurserna skulle användas. När funktionen stämde av behovet med berörd räddningsledning stämde det inte överens med den behovsbild som värdlandsstödet förmedlat till funktionen. Efter dialog med personal i värdlandsstödet tydliggjordes arbetssättet i en promemoria. Av den framgick att det var information från kontakten enbart med räddningsledningarna som var grunden för beslut om resurser.⁹⁴

Personal i insatsfunktionen uppfattade att de internationella förstärkningsresurser som Sverige tog emot generellt var tydliga med vilken förmåga de hade. Mer underlag hade kunnat förberedas om resursernas förmåga och om vilket typ av stöd de behövde för att kunna verka. Det fanns exempelvis olika uppfattningar om vad självförsörjande

⁹³ SOU 2019:7, Skogsbränderna 2018

⁹⁴ PM, Arbetssätt hantering av flygande resurser. 2018-07-29 Processbeskrivning MSB:s beredskapsorganisation, MSB, 2014-02-25, Dnr 2013-3029

brandbekämpningsstyrkor innebar. För en kommun som mottag självförsörjande styrkor var uppfattningen att styrkor inte behövde någon försörjning alls. Enligt MSB uppstod behov som myndigheten fick lösa även om det borde hanterats av den aktör som mottog stödet. Den franska brandbekämpningsstyrkan var exempelvis inte självförsörjande och information om deras utrustning och förmåga var otydlig inledningsvis. Det tog därför tid innan de franska brandbekämpningsstyrkorna kunde användas i insatserna.

Det var oklart när insatsen med värdlandsstöd i Växjö skulle avslutas. Datumet för sista operativa dag flyttades fram och tillbaka på grund av ändrade brandriskprognoser. Det skapade irritation hos både piloter och personal i värdlandsstödet. Enligt intervjupersoner var det flera piloter som uttryckte ett missnöje med att sitta i beredskap i Växjö, då de hellre ville nyttja sina resurser i de pågående bränderna i södra Europa.

Avtackning

Enligt de intervjupersoner som deltog i hanteringen av branden i Västmanland 2014 utvecklades ett arbetssätt för avslut och avtackning av internationella förstärkningsresurser men som inte tillvaratogs. Rutiner för GD-besök och avtackning av internationella förstärkningsresurser borde därför ha funnits på plats inför sommarens arbete med skogsbränderna.

Personal som arbetade med hanteringen av avslut och avtackning av de internationella förstärkningsresurserna under insatserna i juli och augusti tyckte att arbetet kom igång sent och att det fanns behov av utveckling. Det var svårt att få information om datum för avslut och över antal personer. Det var rotationer i de internationella besättningarna, vilket bidrog till att inte alla som deltog tackades av. MSB bör säkerställa att det finns gåvor i lager i tid för avtackningsceremonierna och att planering för avtackningarna påbörjas redan när det internationella stödet anländer. De internationella styrkorna lämnade positiva omdömen om Sveriges förmåga till HNS⁹⁵.

4.4.3 Slutsatser från MSB:s stöd i samband med skogsbranden i Västmanland

I utvärderingen av MSB:s stöd i samband med skogsbranden i Västmanland 2014 konstaterades att information och data om flygplanen 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.

MSB:s och Länsstyrelsens stödpersoner för värdlandsstöd som befann sig på flygplatsen hade 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.

MSB hade erfarenhet av värdlandsstöd från internationella insatser, däremot var erfarenheten begränsad när det gäller att ta emot stöd genom ERCC och

⁹⁵ Redogörelser från internationella styrkor som samlats in i samband med regeringens utvärdering, SOU 2019:7

erfarenheter från internationella insatser upplevdes inte ha använts systematiskt.

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. 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.

Utvärderingen kom fram till följande slutsatser:

- MSB hade en idé om hur en stödjande resurs (HNS) skulle kunna fungera, men konceptet var inte färdigutvecklat.
- 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.

Efter utvärderingen av MSB:s stöd i samband med skogsbranden i Västmanland, beslutade dåvarande myndighetsledning att SI (nuvarande operativa avdelningen) skulle föreslå hur MSB kan utveckla/förtydliga arbetet med värdlandsstöd för att begära och motta både internationellt och nationellt stöd.

4.4.4 Utvärderarnas slutsatser

Utvärderarna konstaterar att erfarenheterna av sommarens arbete med värdlandsstöd skiljer sig åt mellan den personal som arbetade i MSB:s insatser i värdlandsstöd och den personal som arbetade i insatsfunktionen. Det handlade framförallt om huruvida det fanns behov av mer förberedelser än det generiska stöd som redan fanns, i form av en förstärkningsresurs i värdlandsstöd, vägledning och rutiner. Det fanns även olika uppfattningar om behovet av bakre stöd från insatsfunktionen till personal i insatserna. Andra delar där erfarenheterna skiljde sig åt var om expertkompetens i taktisk skogsbrandssläckning användes i tillräcklig omfattning. Det rådde även delad mening om erfarenheterna från insatsen i juni omhändertogs på ett systematiskt sätt.

Efter skogsbranden i Västmanland 2014 har MSB vidtagit åtgärder för att utveckla det stöd som myndigheten kan ge vid mottagande av internationell hjälp. Utvärderarna bedömer att MSB:s arbete med värdlandsstöd under sommaren bidrog till ett effektivt nyttjande av de internationella förstärkningsresurserna. Värdlandsstödet bidrog även indirekt till effektiva räddningsinsatser genom att verka som en länk mellan de internationella resurserna och berörda räddningsledningar.

Utvärderarna bedömer att värdlandsstödet skulle effektiviseras om MSB:s arbetssätt och strukturer förtydligas och förbereds bättre. Arbetet var i stor utsträckning beroende av enskilda personers kompetens och erfarenhet.

MSB:s förstärkningsresurs för värdlandsstöd var utvecklad för att stödja den aktör som begär internationellt stöd. Att det var MSB som själva begärde stödet innebar en utmaning i sig då myndigheten inte haft det uppdraget tidigare. Utvärderarna bedömer att MSB:s rutiner och arbetssätt inte var tillräckligt anpassat för att kunna användas vid insatser i Sverige. Ansvarsfördelningen var otydlig bland annat avseende säkerhet, informationssäkerhet och hantering av media. MSB behöver säkerställa att personal i värdlandsstödet följer MSB:s riktlinjer.

Värdlandsstödet var mycket omfattande och krävde större personalresurser än vad som fanns att tillgå, vilket försvårade planering och kompetensförsörjningen. I vissa insatser saknades inledningsvis viktiga nyckelfunktioner. I MSB:s resursbas fanns inte tillräckligt många som utbildats i värdlandsstöd och det saknades en långsiktig planering för bemanningen. MSB var även i stor utsträckning beroende av kompetens och resurser från andra myndigheter, exempelvis rörande transportplanering, logistik och bränsleförsörjning, flygkunskap samt tillgång till reservdelar. Med utgångspunkt i erfarenheter från Västmanland 2014 borde detta ha varit förberett.

När ett åtgärdsbeslut fattas bör förberedelser påbörjas direkt. MSB beslutade tisdag 5 juni om att stödja länsstyrelser med de italienska flygplanen och förberedelser kunde därmed ha inletts redan då. MSB:s värdlandsstöd byggde upp mottagningsplatser och koordineringsfunktioner enligt de åtgärder som identifieras i MSB:s vägledning. Erfarenheterna från sommarens hantering visade att värdlandsstödet för de internationella flygande resurserna fick ett mer långtgående uppdrag i att prioritera resurser. Det finns behov av att förtydliga rollfördelningen mellan insatsfunktionen och värdlandsstödet i fält.

MSB hade inte säkerställt att det fanns en välfungerande kommunikationsutrustning för de internationella besättningarna att använda. En stor del av kommunikationen skedde via osäkra kanaler som WhatsApp och SMS.

Utvärderarna anser att det var positivt att personal i värdlandsstödet arbetade för att göra de internationella besättningarna delaktiga i MSB:s insatsplanering. De internationella besättningarna kan i framtiden involveras i större utsträckning utifrån sin expertkompetens. MSB bör i större utsträckning tillvarata kunskapen som personal erhållit vid utbildningen i Italien.

Att dokumenterade erfarenheter och arbetssätt från insatsen i juni inte omhändertogs av MSB på ett mer systematiskt sätt bidrog till merarbete för personalen i juli. MSB bör säkerställa att det finns former för att överföra erfarenheter under en pågående insats. Arbetet med utvärderingen har visat att det finns dokumenterade erfarenheter och arbetssätt som väl beskriver flygverksamheten och behoven vid mottagande och stöd till flygplan och helikoptrar. Utvärderarna anser därför att MSB bör omhänderta dessa erfarenheter i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Det var positivt att MSB arrangerade ceremonier för avtackning av det internationella stödet.

4.5 Bemanning och arbetsmiljö

Utvärderarnas slutsatser

- Medarbetarna i särskild organisation visade stort engagemang och vilja att bidra i arbetet
- Personalplaneringen inför sommaren 2018 var bristfällig vilket innebar svårigheter att bemanna funktionerna
- MSB saknade en helhetsbild av bemanningen av särskild organisation, MSB:s insatser och den ordinarie verksamheten vilket försvårade personalplaneringen
- Arbetssituationen i delar av särskild organisation och i MSB:s insatser var periodvis mycket ansträngd

I detta avsnitt beskrivs arbetet med bemanning och arbetsmiljö i särskild organisation. Först ges en beskrivning av hur arbetet bedrevs. Beskrivningen följs av en redovisning av erfarenheter. Därefter beskrivs slutsatser och åtgärdsbeslut efter skogsbranden i Västmanland 2014 av relevans för avsnittet, följt av utvärderarnas slutsatser från MSB:s arbete med skogsbränderna sommaren 2018.

4.5.1 Beskrivning

Personalplaneringsfunktionen ansvarar för att stödja i personalförsörjningen av särskild organisation och ska säkerställa att rätt kompetens och numerär tilldelas. Funktionen ska också planera för uthållighet samt säkerställa att gällande arbetstidsregler följs.⁹⁶

Funktionsledarnas uppgift är att stödja operativ chef med personalplanering inom den egna funktionen genom att samverka med personalplaneringsfunktionen och lyfta frågor kopplat till personalens arbetsmiljö och funktionens uthållighet.⁹⁷

Enligt rutin ska funktionsledarna initialt säkerställa att funktionen bemannas med rätt kompetens och rätt numerär.⁹⁸ Flera av funktionsledarna ägnade en stor del av arbetstiden till att försöka identifiera vilka personalresurser de behövde.

Personalplaneringsfunktionen inrättades i samband med beslut om inrättande av särskild organisation torsdag 7 juni. I funktionen ingick bland annat medarbetare från avdelningen för verksamhetsstöd som gav stöd i frågor om exempelvis arbetstidslagstiftning. Till personalplaneringsfunktionen knöts även en stabsassistent som fick i uppgift att se till att funktionen följde den operativa rytmen, samt att arbetet dokumenterades korrekt. Stabsassistenten hade även i uppgift att säkerställa att funktionen arbetade med effektiva

⁹⁶ Rutin om Personalplaneringsfunktionen i särskild organisation, MSB, 2015, Dnr 2015-2405

⁹⁷ Rutin funktionsledare i särskild organisation, MSB, 2017-11-27, Dnr 2015-2406

⁹⁸ Rutin funktionsledare i särskild organisation, MSB, 2017-11-27, Dnr 2015-2406

metoder. I funktionen infördes även en resurs dit medarbetarna kunde höra av sig om de hade behov av psykosocialt stöd.

När arbetsbelastningen på funktionsledare var hög behövde personalplaneringsfunktionen ibland även stödja med att identifiera behovet av kompetens och kalla in medarbetare. I vissa andra funktioner fanns en klar bild av kompetensbehovet och var inom MSB kompetensen fanns att tillgå. I första hand kontaktades enhetscheferna som lämnade förslag på medarbetare. Avdelnings- och enhetschefer skickade även listor på personal som kunde tillfrågas. Ibland tog funktionsledare eller personalplaneringsfunktionen direktkontakt med medarbetare.

Funktionen för operativ personal ansvarade för bemanning i MSB:s insatser. Det förekom att medarbetare kontaktades av både funktionen för operativ personal och funktionsledare/personalplaneringsfunktionen för bemanning av insatser respektive arbete i särskild organisation, utan att det var samordnat. Externa resurser anlätades av MSB under insatser med MSB:s förstärkningsresurser för bland annat vårdlandsstöd och stöd till samverkan och ledning (FSOL). MSB:s resursbas användes som verktyg för att hitta kompetens till insatserna.⁹⁹

Från mitten av juli uppstod ett behov att utöka särskild organisation både med nya funktioner och med fler medarbetare. Arbetet med att bemanna funktionerna försvårades av att många medarbetare hade semester.

För att säkerställa tillräcklig bemanning och täcka behovet av kompetens tillfrågades även medarbetare som inte hade erfarenhet eller utbildning av att arbeta i särskild organisation. Senare under hanteringen anordnade personalplaneringsfunktionen ett dagligt informationstillfälle för nya medarbetare i särskild organisation. Vid dessa tillfällen fick medarbetarna exempelvis information om vad arbete i särskild organisation innebar och hur den operativa rytmen fungerade.

Inledningsvis behövde funktionsledarna prioritera att säkerställa bemanningen i sina funktioner. Arbete med schemaläggning och uppföljning av arbetstidslagstiftningen kunde prioriteras längre fram när arbetet med bemanning blev lugnare.

För personalplaneringen användes systemet FIRM/HERO. I systemet matades information om respektive medarbetare in manuellt. Det innebar att information om exempelvis tjänstledighet och föräldradighet från det ordinarie personalsystemet (Palasso) inte kunde hämtas automatiskt. Rapportering av arbetstider skedde också genom manuell hantering där varje medarbetare efter dagens slut översände ett epostmeddelande med dagens arbetstider till personalplaneringsfunktionen. Uppföljning av arbetstider genomfördes kontinuerligt utifrån denna rapportering. När överträdelse av arbetstidslagar uppmärksammades skickades personer hem för vila och återhämtning.

⁹⁹ Webbsida på msb.se om att Delta i insats <https://www.msb.se/sv/Insats--beredskap/Delta-i-insats/>, [2019 02 06]

Funktionsledare fick information om hur arbetsledning av personal under de pågående skogsbränderna kunde genomföras. Bland annat informerades om hur personalresurserna skulle prioriteras om de inte räckte p.g.a. semesterledighet.

4.5.2 Redovisning av erfarenheter

Att medarbetarna som deltog i särskild organisation var engagerade, kompetenta och visade stor vilja att hjälpa till bidrog till att många upplevde att arbetet var roligt och givande. Samtidigt tyckte vissa intervjupersoner att stämningen ibland kunde bli väl hetsig på grund av det höga operativa trycket.

Bemanning av särskild organisation

Vissa funktionsledare tog själva ansvar för att bemanna sina funktioner. För andra funktioner fick personalplaneringsfunktionen ta ett utökat ansvar för bemanning eftersom funktionsledarna var hårt belastade. Enhetschefer var olika engagerade i att bistå i bemanningen av särskild organisation. Flera intervjupersoner tyckte att roller och ansvar för kompetensförsörjning och bemanning behövde förtydligas mellan funktionsledare, personalplaneringsfunktionen och chefer.

Att personal arbetade i särskild organisation parallellt med arbete i linjeverksamheten medförde enligt vissa intervjupersoner svårigheter för funktionsledare och personalplaneringsfunktionen att ha helhetsbild över personalplaneringen. Ibland hade medarbetare beredskap i linjeverksamhet omedelbart efter att de arbetat i särskild organisation och fick inte den vila och återhämtning som de hade rätt till.

Personalplaneringen inför sommaren beskrevs i flera intervjuer som bristfällig. Flera berörda enheter hade beviljat semester utan hänsyn till de förhöjda brandriskvärden som uppmärksammades under våren. Det innebar att fler medarbetare än vad som annars hade varit nödvändigt fick avbryta sina semestrar. Förutom bättre semesterplanering skulle MSB enligt någon intervjuperson kunna använda sig av exempelvis övertid, omplanering av tid och att skjuta på beviljad semester som inte var påbörjad för att undvika att avbryta pågående semestrar.

Samtidigt som det var brist på nyckelkompetens i vissa funktioner, så förekom det enligt intervjupersoner att medarbetare som avbrutit sin semester inte hade tillräckligt mycket arbetsuppgifter när de väl kom på plats. Vissa funktionsledare upplevde även att det ibland var svårt att skicka hem medarbetare som hade arbetat för länge, eftersom många medarbetare ville delta i arbetet och vara på plats när behov uppstod.

Av intervjuerna framkom att det periodvis var osäkert om MSB skulle kunna säkerställa uthållighet på längre sikt i särskild organisation på grund av personalbrist. Bristen av personal och rätt kompetenser var mer påtaglig i vissa funktioner och upplevelsen var att vissa funktioner inte skulle haft personalresurser för en mer utdragen hantering.

Det fanns även ett behov av annan kompetens än vad som normalt brukar finnas i särskild organisation. Det var därför, enligt intervjupersoner positivt

att även personal som inte hade ingått i särskild organisation tidigare eller hade utbildning för det kallades in. Flera tyckte att MSB borde ha en större förmåga att nyttja myndighetens samlade kompetens. Det saknades exempelvis en inventering av vilken kompetens som fanns att tillgå inom myndigheten. Bemanningen blev därför i stor utsträckning beroende av personlig kännedom om vilka medarbetare som fanns att tillgå.

De informationstillfällen som anordnades av personalplaneringsfunktionen underlättade enligt intervjupersonerna för nya medarbetare att komma in i arbetet. Däremot uttrycktes behov av att komplettera med information om arbetstider, hantering av rapportering av arbetstider, förmånsbeskattning av mat m.m.

De flesta intervjupersoner tyckte att det var värdefullt att externa räddningstjänstpersoner arbetade som kontaktpunkter mot räddningstjänsterna. Några tyckte att MSB:s egen kompetens inte nyttjades fullt ut.

Bemanning av MSB:s insatser

Av intervjuer framkom att resursbasen var ett bra verktyg för att identifiera kompetens till MSB:s insatser. Däremot påtalade flera intervjupersoner att det fanns behov av att utöka resursbasen med fler personer och kompetenser. Att personal inte alltid hade uppdaterat sina CV:n med ny erfarenhet och att viss kompetens inte var sökbar i resursbasen, försvårade bemanningen av insatserna.

Det framkom i intervjuerna att identifiering av behov av personal till insatser i värdlandsstöd drog ut på tiden. Bemanningen av insatserna försvårades av att funktionen för operativ personal ansvarade för bemanning av personal i insats och personalplaneringsfunktionen ansvarade för att stödja bemanning av personal i särskild organisation. Det saknades därför en överblick över vilka medarbetare inom myndigheten som även ingick i MSB:s resursbas. Intervjupersoner framförde att det ibland var otydligt om de skulle prioritera arbete i särskild organisation eller i MSB:s insatser. Det förekom att personal kontaktades av både funktionen för operativ personal och särskild organisation för olika uppdrag. Det förekom även att personer med flera olika kompetenser registrerade i resursbasen fick förfrågningar om olika insatsuppdrag samtidigt. Personal upplevde ibland att det var svårt att tacka nej till förfrågningar och fick därför inte alltid sin veckovila.

Intervjupersoner tyckte att frågorna om insatspersonalens förmånsbeskattning var otydlig och det skapade merarbete och frustration i efterhand. Det framfördes behov av att se över anställningsvillkoren vid nationella insatser i syfte att likrikta löner för olika anställningsformer, då de upplevdes som orättvisa.

Uppföljning av arbetstider

Arbetsbelastningen var periodvis mycket hög. Flera berättade om att personal blev utsliten och att funktionsledare och insatspersonal var särskilt hårt belastade. Vissa medarbetare arbetade mellan 14 och 20 timmar per dygn flera

dagar i sträck. Förutom hög arbetsbelastning upplevde många att det var svårt att få tid för vila och återhämtning.

Det framkom i intervjuer exempel på när den höga arbetsbelastningen bidrog till att medarbetare tog onödiga risker eller bröt ihop av överansträngning. Samtidigt var det ingen medarbetare som utnyttjade möjligheten att kontakta resursen för psykosocialt stöd under särskild organisation. På grund av den hårda arbetsbelastningen efterlevdes inte alltid reglerna om arbetstid och veckovila.

Eftersom det inte fanns möjlighet att schemalägga personal i Palasso använde personalplaneringsfunktionen istället FIRM/HERO för personalplanering. Att det fanns tekniska begränsningar i personalplaneringssystemen Palasso och FIRM/HERO skapade ett merarbete då uppgifter fick läggas in manuellt. Det bidrog också till att personalplaneringsfunktionen saknade information om exempelvis föräldraledigheter. Det förekom därför att föräldraledig personal kontaktades. Eftersom information om varje medarbetare lades in manuellt fanns det risk för handhavandefel. Det var även många intervjupersoner som upplevde att det var tidskrävande att tidrapportera och det gjordes därför inte alltid. Det försvårade för personalplaneringsfunktionen att följa upp att arbetstidslagstiftningen efterlevdes.

Den information som funktionsledare fick om arbetstidslagstiftning och arbetsledning av personal upplevdes som ofullständig.

4.5.3 Slutsatser från MSB:s stöd i samband med skogsbranden i Västmanland

I utvärderingen av MSB:s stöd i samband med skogsbranden i Västmanland 2014 konstaterades att många medarbetare och chefer som engagerades inte hade deltagit i MSB:s operativa verksamhet tidigare. Det fanns brister i kunskapen om hur särskild 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. Formerna för redovisning av arbetad tid upplevdes som krångliga.

Det konstaterades vidare att MSB behövde säkerställa att samtliga chefer och medarbetare har nödvändiga kunskaper och förutsättningar för att kunna medverka i MSB:s stöd till hantering av händelser.

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.

Efter utvärderingen av MSB:s stöd i samband med skogsbranden i Västmanland, beslutade dåvarande myndighetsledning att VS skulle utreda och föreslå hur myndighetens administrativa stöd i samband med särskild organisation kunde utvecklas. VS skulle särskilt tydliggöra vad som gäller när MSB lånar in/ut personal – avtal, uppdrag, arbetsmiljömässiga förutsättningar och vilken organisation som personalen företräder. Arbetet skulle bedrivas tillsammans med SI (nuvarande operativa avdelningen).

4.5.4 Utvärderarnas slutsatser

Medarbetarna som deltog i särskild organisation och MSB:s insatser visade engagemang och stor vilja att bidra i arbetet. Många upplevde att arbetet var roligt och givande.

Utvärderarna bedömer att personalplaneringen inför sommaren 2018 var bristfällig och innebar att det ibland var osäkert hur uthålligheten i särskild organisation skulle säkerställas. Det innebar även att fler medarbetare tvingades avbryta pågående semestrar än vad som annars behövts.

I utvärderingen av MSB:s stöd i samband med skogsbranden i Västmanland 2014 framkom att kunskapen om arbetsformen särskild organisation och MSB:s operativa uppdrag inte var tillräckligt stor inom MSB. Denna kunskap har ökat tack vare regelbundna utbildningar i MSB:s beredskap och särskild organisation. Personalplaneringsfunktionens dagliga informationsmöten för nya medarbetare bidrog också till att nya medarbetare fick grundläggande kunskap om hur särskild organisation var tänkt att fungera. Brister i kunskap om exempelvis funktionsledarens roll och ansvar, regler för arbetstid och rutiner för dokumentation var fortsatt påtagliga.

Efter sommaren 2014 identifierades att det saknades en helhetsbild av resursfördelningen mellan särskild organisation och linjeverksamheten. Även sommaren 2018 saknades en helhetsbild av resursfördelningen mellan särskild organisation, MSB:s insatser och den ordinarie verksamheten. Det innebar exempelvis att det blev svårare att följa upp arbetstid och vila, bidrog till hög arbetsbelastning och att medarbetare kontaktades för olika uppdrag samtidigt.

Utvärderarna bedömer att MSB borde ha förutsett behovet av räddningstjänstkompetens i särskild organisation och haft en bättre planering för uthållighet i bemanningen. Formerna för att anlita extern personal bör inför framtiden förberedas bättre.

Resursbasen var ett bra verktyg för att identifiera kompetens till MSB:s insatser. Däremot var personernas erfarenheter och kompetenser inte alltid uppdaterade. Dessutom behövdes fler personer och kompetenser i resursbasen. Det fanns behov av att förtydliga för insatspersonalen vad förmånsbeskattningen innebar och av att se över anställningsvillkoren i MSB:s insatser.

Arbetsituationen i särskild organisation och MSB:s insatser var periodvis mycket ansträngd. Funktionsledare och insatspersonal bedöms ha varit särskilt hårt belastade. Viss personal fick även begränsad tid för återhämtning. Funktionsledarna hade behövt mer heltäckande information om arbetsledning och arbetstidsregler.

I utvärderingen av MSB:s stöd i samband med skogsbranden i Västmanland 2014 konstaterades att MSB inte hade erbjudit något stöd till de medarbetare som varit involverade i det delvis ansträngande arbetet under skogsbranden. Det var därför positivt att medarbetarna denna gång kunde kontakta en resurs för psykosocialt stöd. Utvärderarna bedömer att behovet av ökat administrativt stöd i särskild organisation delvis är en arbetsmiljöfråga.

Personalplaneringsverktygen var inte ändamålsenliga. Det fanns också behov av att förenkla formerna för tidrapportering.

4.6 Fysiska förutsättningar

Utvärderarnas slutsatser

- Stödet med mat och dryck till medarbetarna i särskild organisation fungerade väl
- De nya lokalerna i Karlstad var ändamålsenliga och underlättade snabba avstämningar och samarbete
- Den fysiska arbetsmiljön i särskild organisation behöver förbättras både i Karlstad och Stockholm
- Det är viktigt att funktionskontaktvägar används i alla funktioner

I detta avsnitt beskrivs fysiska förutsättningar för arbetet i särskild organisation. Först ges en beskrivning av de fysiska förutsättningarna. Beskrivningen följs av en redovisning av erfarenheter. Därefter beskrivs slutsatser och åtgärdsbeslut efter skogsbranden i Västmanland 2014 av relevans för avsnittet, följt av utvärderarnas slutsatser från MSB:s arbete med skogsbränderna sommaren 2018.

4.6.1 Beskrivning

Särskild organisation bemannades av medarbetare som var lokaliserade i Karlstad och Stockholm. I Karlstad hade MSB precis flyttat in i nya lokaler och ett våningsplan reserverades för särskild organisation. Liknande avgränsning kunde till viss del göras i Stockholm. Utöver verksamheten i Karlstad och Stockholm genomförde MSB insatser på ett flertal branddrabbade orter och vid ett antal flygplatser i Sverige.

I samband med att MSB flyttade in i nya lokaler i Karlstad i juni inträffade IT-störningar. Störningarna innebar bland annat problem med internetuppkopplingen och att det under vissa dagar inte gick att ringa in via telefon till CoSpace-möten. Istället uppmanades medarbetarna att använda konferensutrustningen.

Det fanns ingen särskild funktion för verksamhetsstöd i särskild organisation. Stödfunktioner som exempelvis IT och säkerhet rådfrågades istället vid behov. Bland annat gav medarbetare från VS behörighet till lokaler och till system och tillhandahöll IT-support. Funktionerna fick också erbjuda om funktionsepost och funktionstelefoner.

Ett större antal externa personer arbetade i särskild organisation och behövde tillgång till lokaler och system. För att det skulle vara möjligt gav myndigheten behörigheter till zoner dit extern personal i normala fall inte får tillträde. En rutin utvecklades för tillfälliga besökare till särskild organisation.¹⁰⁰

Tillgång till fika och mat för medarbetarna infördes så småningom i särskild organisation under arbetets gång.

¹⁰⁰ Internt beslut. Behov av stöd från VS i samband med särskild organisation Skogsbrand 2018, MSB, 2018-07-27, Dnr 2018-077723-1

4.6.2 Redovisning av erfarenheter

Lokalerna i Karlstad upplevdes ändamålsenliga och underlättade arbetet i särskild organisation. Att ett våningsplan avgränsades för arbetet underlättade snabba avstämningar och samarbete mellan olika funktioner. Rummen var överlag anpassade till funktionernas olika behov men ergonomin i den fysiska arbetsmiljön hade vissa brister. Det framkom i vissa intervjuer att det saknades individuella arbetsplatsanpassningar som höj- och sänkbara bord och ergonomiska tangentbord. Lokalerna i Stockholm var enligt intervjupersoner inte lika väl anpassade till arbete i särskild organisation. Detta eftersom funktionerna satt mer utspritt vilket försvårade möjligheten till snabba avstämningar. Även i Stockholm saknades individuella arbetsplatsanpassningar och det saknades stora whiteboardtavlor och utrustning för dynamiska kartor. Vissa expertfunktioner saknade tillgång till utrustning för Rakel- och radiokommunikation.

Det var enligt de flesta intervjupersoner en utmaning att verksamheten var uppdelad mellan Karlstad och Stockholm. Bland annat påverkades gruppdynamiken negativt och det var svårare att genomföra avstämningar när funktionerna var uppdelade på olika orter. Några intervjupersoner tyckte däremot att verksamheten fungerade bra tack vare konstant uppkoppling mellan orterna.

Det hade enligt många behövts en särskild funktion för verksamhetsstöd. Det tog tid att få teknisk support, stöd i säkerhetsfrågor och behörighet till system, funktionstelefon och funktionsepost och bli tillagd i epostlistan för daglig lägesbild. Många framhöll att det var positivt att medarbetarna fick tillgång till mat och dryck. Tillgången till förtäring gjorde att de orkade arbeta långa dagar och de slapp göra avbrott i arbetet för att införskaffa förtäring på egen hand. Däremot borde det funnits tillgång till mat och dryck från början. Det var även otydligt om förtäringen skulle förmånsbeskattas.

För att det skulle vara möjligt för extern personal att få tillträde till lokalerna fick myndigheten ge behörigheter till zoner dit extern personal i normala fall inte får tillträde. I Karlstad var uppfattningen att det fungerade bra eftersom det fanns möjlighet att dela in lokalerna i olika zoner. I Stockholm fungerade det mindre bra då denna möjlighet inte fanns där.

Vissa funktioner använde funktionsepost och funktionstelefon medan andra valde att istället använda sina personliga jobbtelefoner och epostadresser. Syftet med funktionskontaktvägarna var att tydliggöra kontaktvägarna in till funktionen, underlätta vid överlämningar och att medarbetare skulle kunna stänga av sina telefoner när de gick hem för vila. Det fanns utmaningar kopplade till hur de funktionsvisa verktygen skulle bemannas för att säkerställa att epost och telefonsamtal togs om hand. De funktioner som valde att inte ta erbjudandet om dessa verktyg menade att det var enklare om varje medarbetare använde sina respektive kontaktvägar.

IT-störningarna i Karlstad skapade stor frustration bland medarbetarna och påverkade arbetet negativt.

4.6.3 Slutsatser från MSB:s stöd i samband med skogsbranden i Västmanland

I utvärderingen av MSB:s stöd i samband med skogsbranden i Västmanland 2014 konstaterades att det saknades stöd till särskild organisation för till exempel lokaler och mat. Den fysiska arbetsmiljön var inte i alla delar anpassad för det intensiva arbetet i särskild organisation. Detta gällde till exempel möteslokaler, stolar i mötesrum som inte var lämpliga för längre arbetspass och andra hjälpmedel. MSB bör se till att det finns personoberoende kontaktvägar förberedda till olika funktioner i en händelse.

4.6.4 Utvärderarnas slutsatser

Det var positivt att stödet med mat och dryck fungerade väl. Detta stöd var en grundläggande förutsättning för en god arbetsmiljö och för ett effektivt arbete under den höga arbetsbelastning som periodvis rådde.

I Karlstad var lokalerna bättre anpassade i somras än under arbetet med skogsbranden i Västmanland 2014, men vissa brister i den fysiska arbetsmiljön kvarstår i både Stockholm och Karlstad.

Att verksamheten var uppdelad mellan Karlstad och Stockholm innebar utmaningar för särskild organisation. Gruppdynamiken påverkades och det var svårare att samverka. Konstant uppkoppling mellan orterna innebar att arbetet ändå fungerade väl.

I framtida händelser bör verksamhetsstöd ingå som en egen funktion i särskild organisation.

Det är viktigt att funktionskontaktvägar används i alla funktioner. Detta behov konstaterades i utvärderingen av MSB:s stöd i samband med branden i Västmanland 2014. Det fanns fortsatt behov av att utveckla metodik hur dessa verktyg skulle användas.

4.7 Informationshantering

Utvärderarnas slutsatser

- Rutiner var bristfälliga för beslutsdokumentation, informationshantering, överlämningar samt ärende- och dokumenthantering
- Att funktionerna lagrade information på olika platser begränsade möjligheten till informationsdelning mellan olika funktioner
- Införande av samarbetsytor för lagring och delning av information förenklade informationsdelningen
- Informationsklassning av material på den externa samarbetsytan genomfördes inte i tillräcklig utsträckning
- Alla medarbetare hade inte tillräcklig kunskap om rutiner för de funktioner och roller som vanligtvis ingår i särskild organisation
- Det saknades rutiner och uppdragsbeskrivningar för flera funktioner
- Flera funktioner arbetade inte systematiskt med överlämningar

I detta avsnitt beskrivs arbetet med informationshantering i särskild organisation. Först ges en beskrivning av hur informationshanteringen fungerade. Beskrivningen följs av en redovisning av erfarenheter. Därefter beskrivs slutsatser och åtgärdsbeslut efter skogsbranden i Västmanland 2014 av relevans för avsnittet, följt av utvärderarnas slutsatser från MSB:s arbete med skogsbränderna sommaren 2018.

Med informationshantering avses här dokumentation av beslut, samarbetsytor, ärende- och dokumenthantering och informationsöverlämningar.

4.7.1 Beskrivning

Dokumentation av beslut

Händelse-TiB ansvarar för att tillse att TiB-funktionen dokumenterar och visualiserar MSB:s hantering av händelsen.¹⁰¹ Under särskild organisation loggade händelse-TiB beslut och kommunikation in och ut från myndigheten i WIS. Från mitten av juli skapades en särskild logg, *MSB TiB-logg Skogsbrand 2018*¹⁰², skild från den vanliga TiB-loggen. Till följd av stora mängder inkomna ärenden blev TiB-funktionen hårt belastad, framför allt från och med mitten av juli. Ett kontaktcenter för frågor från allmänheten infördes, delvis för att avlasta TiB-funktionen. Detta center fick i uppdrag att hantera den stora mängd frågor och erbjudanden som kom in till myndigheten.

Funktionsledare ansvarar enligt rutin¹⁰³ fortlöpande för att det finns en funktionslogg av egna åtgärder och beslut i WIS. Alla funktionsledare hade inte tillgång till WIS eller kände inte till rutinen. Dokumentation hanterades på olika sätt i olika funktioner. De flesta funktionerna dokumenterade inte i WIS,

¹⁰¹ Rutin händelse-TiB, MSB, 2017-11-27, Dnr 2017-1190

¹⁰² MSB TiB-logg Skogsbrand 2018, WIS, MSB, 2018

¹⁰³ Rutin funktionsledare i särskild organisation, MSB, 2017-11-27, Dnr 2015-2406

utan på V: eller på egna samarbetsytor med begränsad åtkomst för övriga funktioner. Dokumentation och loggning av beslut genomfördes i begränsad omfattning, framförallt inledningsvis. Delning av information genomfördes framförallt muntligen eller via epost.

Samarbetsytor

Så småningom infördes samarbetsytor för att lagra och dela information. Inledningsvis skapades en samarbetsyta, ”SO Skogsbrandrisk 2018”, avsedd för intern personal. Med tiden tillkom ett behov från kommunala räddningstjänster om att dela information med särskild organisation. Därför skapades samarbetsytan ”Nationell samordning sommaren 2018” där både intern och extern personal fick behörighet. Särskild organisation använde den även för lagring och delning av intern information som inte var informationsklassad.

Ärende- och dokumenthantering

Torsdag 14 juni inrättades informationshanteringsfunktionen i särskild organisation. Funktionen uppdrag var att löpande stödja medarbetare i särskild organisation i frågor som rörde ärende- och dokumenthantering.¹⁰⁴

Hösten 2017 infördes ett nytt arbetssätt för ärende- och dokumenthantering på myndigheten och ett nytt ärende- och dokumenthanteringssystem, Public 360 infördes. Istället för registraturen fick varje enskild medarbetare ansvar för att registrera, diarieföra och avsluta ärenden.¹⁰⁵ I Public 360 fördelas ärenden till enskilda medarbetare utan möjlighet att fördela ärenden på funktioner.

särskild organisation genomförde anpassningar för att stödja arbetet med ärende- och dokumenthantering. Informationshanteringsfunktionen hjälpte exempelvis TiB-funktionen att fördela ärenden och upprättade en checklista¹⁰⁶ för hur ärenden skulle fördelas i särskild organisation.

Informationsöverlämningar

Funktionerna genomförde informationsöverlämningar vid avlösning av personal på olika sätt. Några funktioner hade överlämningsdokument med förutbestämda rubriker, andra hade dokument med tips på hur det kunde genomföras. I de flesta funktioner genomfördes överlämningar i begränsad utsträckning.

Varje funktion hade egna kontaktlistor och dessa var inte alltid uppdaterade. Längre fram under hanteringen fick varje funktion i uppdrag att hålla kontaktlistorna ständigt uppdaterade på en gemensam samarbetsyta. Kontaktlistorna skulle kontrolleras varje morgon för att säkerställa korrekta kontaktvägar.

¹⁰⁴ IH-stöd vid särskild organisation, MSB, 2018-06-28

¹⁰⁵ Prodok3 – Breddinförande Public360, MSB, 2018-09-18, Dnr 2017-10521

¹⁰⁶ Checklista, Public 360 och fördelning av ärenden i särskild organisation, MSB, 2018-09-04

4.7.2 Redovisning av erfarenheter

Dokumentation av beslut

Arbetsbelastningen på TiB-funktionen bidrog till att dokumentationen inom funktionen blev eftersatt. Mellan onsdag 18 juli och söndag 29 juli dokumenterades händelser i den särskilda TiB-loggen i WIS fem till tio dagar efter att de inträffat. Dokumentationen som gjordes i efterhand baserades i stor utsträckning på handskrivna lappar.

Det framhölls i intervjuerna som positivt att ett kontaktcenter infördes för att avlasta TiB-funktionen från frågor från allmänheten.

Dokumentation och loggning av beslut inom funktionerna var bristfällig. Funktionerna loggade inte alla beslut i WIS som rutinen föreskrev. Enligt intervjupersoner berodde det på att vissa funktionsledare inte hade tillgång till WIS. Det framkom även att inte alla funktionsledare kände till rutinen.

Särskilt inom området informationshantering uttrycktes behov av generiska rutiner och arbetssätt. MSB behöver enligt intervjupersoner säkerställa att förhållningsregler följs om hur medarbetare som företräder MSB använder sociala media under pågående insatser. Andra ansåg att det fanns behov av att utveckla en generisk stabsmetodik och hur den operativa rytmen bör vara. Därutöver fanns behov av anpassade IT-stöd, exempelvis digitalisering av blanketter, resursplaneringsverktyg och digitalt beslutsfattande.

Samarbetsytor

Införande av samarbetsytan "Nationell samordning sommaren 2018" för lagring av information underlättade informationsdelningen eftersom mycket information samlades på en plats. Det var utmanande att samarbetsytan växte snabbt. Samtliga medarbetare som använde denna samarbetsyta var inte medvetna om att även extern personal hade åtkomst till all information. Medarbetarna hann dessutom endast göra informationsklassning i begränsad omfattning. Det framkom dessutom att det saknades en gemensam struktur och metod för hur samarbetsytan skulle användas. Utveckling av exempelvis mappstruktur skedde under arbetets gång.

Ärende- och dokumenthantering

Uppfattningen är att det hade varit en fördel om en informationshanteringsfunktion hade inrättats direkt när särskild organisation inrättades. Då hade funktionen haft bättre förutsättningar att skapa och förankra ändamålsenliga strukturer och metoder för informationshantering. Förväntningar på informationshanteringsfunktionen matchade inte det stöd som funktionen kunde erbjuda. Många hade en förhoppning om att funktionen skulle ta större ansvar för diarieföring än vad de gjorde. Funktionen försökte ge generella råd om ärende- och dokumenthantering men många hade förväntningar att funktionen skulle fungera som en registratur som helt och hållet övertog arbetet med diarieföring.

Ärende- och dokumenthanteringen försvårades av att MSB:s arbetssätt var relativt nytt och det var ännu inte förberett hur systemet skulle användas i särskild organisation. Public 360 upplevdes som ett svårarbetat och tidsödande system och många medarbetare tyckte att det var problematiskt att ärenden

endast kunde fördelas till medarbetare och inte till funktioner. Registreringen av allmänna handlingar drog ut på tiden och det skapade merarbete efteråt. I november 2018 skickades anvisningar för avslutshantering och arkivering till linjechefer vars enheter hade ansvarat för funktioner inom särskild organisation. I anvisningarna uppmanades linjecheferna att se till att den information som förekommit i särskild organisation avslutshanterades.¹⁰⁷

Några intervjupersoner uttryckte att det var bra att särskild organisation genomförde anpassningar där informationshanteringsfunktionen stöttade TiB-funktionen i arbetet med att fördela ärenden. Det visade sig däremot att TiB-funktionen varken hade resurser eller förutsättningar att fördela ärenden inkomna till registraturen i Public 360. Den checklista för ärende- och dokumenthantering i särskild organisation som togs fram frångicks snabbt eftersom de anpassningar som gjordes i Public 360 inte var ändamålsenliga.

Under arbetet i särskild organisation inkom många ärenden om utlämnande av allmän handling. Det förekom att utlämnande av dessa drog ut på tiden och genomfördes först efter att särskild organisation avslutats.

Informationsöverlämningar

Informationsdelningen var utmanande och många ansåg att den behövde förenklas. Mycket information delades per epost och det skapade en personbaserad informationsdelning vilket försvårade när medarbetare byttes ut och vid överlämningar för de funktioner som inte hade någon upparbetad metod för att hantera information, exempelvis funktionsepost. Flera har beskrivit att mängden information som delades var stor, att det ibland var svårt att urskilja vilken information som var relevant och därmed svårt att hålla sig uppdaterad. En del upplevde att funktionsledarna inte alltid hade tid att se till att medarbetarna i funktionen fick tillgång till relevant information.

Det upplevdes som problematiskt att inte alla funktioner använde funktionsepost och funktionstelefoner eftersom dessa verktyg underlättade kontakter in och ut från funktionerna. Intervjupersoner berättade att det lättaste sättet att få tag på en viss person var att gå runt i lokalerna och leta efter personen. Det var inledningsvis svårt att ta reda på vilka medarbetare som arbetade i vilka funktioner och hitta rätt kontaktväg i organisationen. Det underlättades när en kontaktlista lades upp på samarbetsytan och det tydliggjordes att varje funktionsledare hade ansvar för att uppdatera kontaktlistorna.

Nyinkommen personal hade i vissa fall svårt att förstå hur särskild organisation var tänkt att fungera och svårt att hitta den information som de behövde. Det förstärktes av att många tyckte att det saknades förberedda arbetsverktyg såsom kontaktlistor och tydlighet i processer och flöden.

Arbetet med informationsöverlämningar i samband med att medarbetare och chefer i funktionerna byttes ut fungerade olika bra i olika funktioner. Många

¹⁰⁷ Anvisning genomgång av information från särskild organisation Skogsbrandrisk och torka 2018, MSB, 2018-11-07, Dnr 2018-11119

medarbetare upplevde att de inte hade tid att prioritera överlämningar vilket innebar att viss information blev personberoende.

4.7.3 Slutsatser från MSB:s stöd i samband med skogsbranden i Västmanland

I utvärderingen av MSB:s stöd i samband med skogsbranden i Västmanland 2014 konstaterades att beslutsprocesserna i särskild organisation upplevdes otydliga och det förekom brister i dokumentationen av fattade beslut.

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.

Efter utvärderingen av MSB:s stöd i samband med skogsbranden i Västmanland, beslutade dåvarande myndighetsledning att VS skulle utreda och föreslå hur myndighetens administrativa stöd i samband med särskild organisation kunde utvecklas. Dokumenthantering, diarieföring samt utlämnande av handlingar skulle särskilt beaktas.

4.7.4 Utvärderarnas slutsatser

Utvärderarnas bedömning är att informationshanteringen i särskild organisation behöver utvecklas. Det gäller framförallt rutiner för beslutsdokumentation, informationshantering, ärende- och dokumenthantering samt överlämningar vid avlösning av personal.

Genom att funktionerna lagrade sin information på olika platser begränsades övriga funktioners tillgång till informationen. Det var därför svårt för funktionerna att få en överblick av arbetet i särskild organisation. Det saknades även funktionsloggar av åtgärder och beslut i WIS så som rutinen¹⁰⁸ föreskriver. Det bör förtydligas hur loggning av åtgärder och beslut inom funktionerna ska gå till och alla funktionsledare behöver ha tillgång till WIS.

Att dokumentation av beslut ibland genomfördes i efterhand baserat på handskrivna lappar innebar en risk att dokumentationen av beslut inte blev komplett. Bristande informationshantering minskar även spårbarheten och möjligheten till erfarenhetsåterföring och utvärdering i efterhand.

Det var positivt att åtgärder vidtogs för att underlätta informationshanteringen i särskild organisation. Införande av samarbetsytor för lagring och delning av information förenklade informationsdelningen och gjorde att informationshanteringen blev mindre personberoende. Det var däremot problematiskt att informationsklassning av materialet som lagrades på samarbetsytor endast genomfördes i begränsad utsträckning.

Att en kontaktlista lades upp på samarbetsytan gjorde att medarbetarna lättare hittade rätt kontaktväg inom organisationen. Informationshanteringen underlättades även av att flera funktioner började använda

¹⁰⁸ Rutin funktionsledare i särskild organisation, MSB, 2017-11-27, Dnr 2015-2406

funktionskontaktvägar. Utvärderarna bedömer att det borde vara obligatoriskt för alla funktioner att använd dessa verktyg.

En erfarenhet från 2014 var att information och arbetsuppgifter inte alltid fördes vidare vid personalbyten. Flera funktioner arbetade fortfarande inte med systematiska överlämningar. Utvärderarna bedömer att rutinerna för informationsöverlämningar behöver utvecklas.

I utvärderingen av MSB:s stöd i samband med skogsbranden i Västmanland 2014 konstaterades att det saknades administrativt stöd med ärende- och dokumenthantering. Det är därför positivt att en funktion för informationshantering infördes i särskild organisation. Förväntningar på funktionen stämde däremot inte alltid överens med det stöd som kunde erbjudas. Att MSB:s arbetssätt och system för ärende- och dokumenthantering var nytt innebar utmaningar för arbetet i särskild organisation. Hur ärende- och dokumenthantering ska fungera i särskild organisation behöver utvecklas.

5. Samlad bedömning

I detta kapitel redovisas utvärderarnas samlade bedömning av MSB:s arbete med skogsbränderna sommaren 2018 utifrån de olika delar som utvärderingen omfattar.

1. Särskild organisation
2. Analyser av brandrisk och prognoser över händelseutvecklingen
3. Samordning och prioritering av resurser
4. Vårdlandsstöd
5. Bemanning och arbetsmiljö
6. Fysiska förutsättningar
7. Informationshantering

I kapitel 4 redovisas utvärderarnas slutsatser för de olika avsnitten.

5.1 Utvärderarnas samlade bedömning

Sammantaget bedömer utvärderarna att MSB:s arbete med skogsbränderna har bidragit till effektmålen enligt verksamhetslogiken som presenteras i inledningen till kapitel fyra.

En framgångsfaktor i arbetet med att hantera sommarens skogsbränder var att medarbetarna i särskild organisation och i MSB:s insatser visade stort engagemang och vilja att bidra i arbetet.

Särskild organisation inrättades vid en lämplig tidpunkt enligt gällande rutiner. Det var positivt att organisationen anpassades efter förändrade behov, även om vissa funktioner saknades eller tillkom sent. Utvärderarna bedömer att en utvecklad stabschefsfunktion och utökat administrativt stöd skulle kunna minska arbetsbelastningen på framförallt operativ chef, TiB-funktionen och funktionsledare. Samverkan mellan särskild organisation och myndighetsledningen fungerade i huvudsak väl.

Utvärderarna bedömer att MSB under pågående händelse utvecklade ändamålsenliga former för informationsinhämtning och prognoser över händelseutveckling och resursbehov. Mot bakgrund av den höga brandrisken för kommande fem dygn samtidigt som flera pågående bränder var utom kontroll, borde MSB gjort sådana fördjupade prognoser redan från fredag 13 juli. Behovet av kompetens inom räddningstjänst och skogsbrand i särskild organisation underskattades.

Utvärderarna bedömer att kännedomen om vilket stöd GIS-funktionen kunde tillhandahålla vid omfattande skogsbränder var begränsad och förberedelserna för hur GIS skulle användas var inte tillräckliga.

Utvärderarna bedömer att MSB bidrog till en effektiv resursanvändning nationellt genom att samordna och prioritera nationella och internationella förstärkningsresurser. MSB:s dagliga inriktningsbeslut skapade en acceptans

för prioriteringar av resurser genom att tydliggöra bakgrunden till dessa prioriteringar. Utvärderarna bedömer dock att MSB:s mandat att inrikta och prioritera nationella och internationella resurser behöver förtydligas.

Utvärderarna bedömer att MSB:s arbete med mäklning av räddningstjänstresurser bidrog till en effektiv resursanvändning nationellt. Att MSB anlätte expertis från kommunala räddningstjänster och statliga myndigheter i särskild organisation bidrog till bättre lägesbild, bättre beslutsunderlag, effektivare hantering av insatser och effektivare resursanvändning.

Utvärderarna bedömer att värdlandsstödet bidrog till ett effektivt stöd till de internationella förstärkningsresurserna. Värdlandsstödet bidrog även indirekt till effektiva räddningsinsatser genom att verka som en länk mellan de internationella resurserna och berörda räddningsledningar. MSB hade inte förberett och utvecklat värdlandsstödet för att ta emot internationellt stöd utifrån de olika typer av behov som uppstår vid omfattande skogsbränder. Vidare anser utvärderarna att värdlandsstödet kan effektiviseras om MSB:s arbetssätt och strukturer förtydligas och förbereds bättre. Det saknades förberedelser tillsammans med berörda aktörer för hur kompetensförsörjning av värdlandsstödet skulle ske. Utvärderarna konstaterar att erfarenheterna av sommarens arbete med värdlandsstöd skiljer sig åt mellan den personal som arbetade i MSB:s insatser i värdlandsstöd och den personal som arbetade i insatsfunktionen.

Utvärderarna bedömer att personalplaneringen inför sommaren 2018 inte var tillräcklig och att bemanningen av särskild organisation, MSB:s insatser och den ordinarie verksamheten inte var samordnad. Brister i personalplaneringen bidrog till en ansträngd arbetssituationen i delar av särskild organisation och i MSB:s insatser.

Utvärderarna bedömer att de fysiska förutsättningarna överlag var goda. Stödet med mat och dryck till medarbetarna i särskild organisation fungerade väl. De nya lokalerna i Karlstad var ändamålsenliga, medan lokalerna i Stockholm inte var lika väl anpassade för arbetet i särskild organisation.

Utvärderarna bedömer att informationshanteringen i särskild organisation fungerade bristfälligt. Rutiner för dokumentation, informationsdelning, överlämningar och ärende- och dokumenthantering var inte förberedda och förankrade. Informationshanteringen förbättrades längre fram i hanteringen.

MSB har sedan skogsbranden i Västmanland 2014 vidtagit flera viktiga åtgärder. Samtidigt kan utvärderarna konstatera att flera brister i hanteringen under sommarens skogsbränder identifierades redan 2014. Utvärderarna bedömer därför att MSB inte hade omhändertagit erfarenheterna i tillräcklig utsträckning efter skogsbranden i Västmanland 2014.

Sedan branden i Västmanland 2014 har kunskapen om arbetsformen särskild organisation och MSB:s operativa uppdrag ökat. Detta tack vare genomförande av regelbundna utbildningar i MSB:s beredskap och särskild organisation. Även införande av dagliga informationsmöten för nya medarbetare i särskild organisation bidrog till detta.

Utvärderarna bedömer att det är viktigt att MSB, med utgångspunkt i erfarenheterna från arbetet med sommarens bränder och samhällets samlade behov, utarbetar former för analys av brandrisk, prognoser över händelseutvecklingen och för nyttjandet av GIS, för samordning och prioritering av resurser samt för värdlandsstöd. Det är viktigt att alla berörda delar av MSB deltar i den fortsatta verksamhetsutvecklingen. Det omfattar även arbetet med att skapa ändamålsenliga interna förutsättningar för arbetet i särskild organisation och MSB:s insatser.

Bilaga 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.¹⁰⁹

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.¹¹⁰

Enligt MSB:s instruktion ska myndigheten ha förmågan att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser och vid höjd beredskap. MSB ska se till att berörda aktörer under sådana förhållanden får tillfälle att effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser.¹¹¹

I Arbetstidslagen (1982:673) regleras hur mycket man får arbeta per dygn, vecka och år. Lagen tar bland annat upp vad som gäller kring beredskap. Utöver gällande lagstiftning regleras arbetstid och beredskapsersättning i lokala avtal.¹¹² I Arbetsmiljölagen (1977:1160) finns regler om skyldigheter för arbetsgivare och andra skyddsansvariga om att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet.

Externa krav för värdlandsstöd

MSB är Sveriges kontaktpunkt och behörig myndighet för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets beslut 313/2013/EU av den 17 december 2013 om en civilskyddsmekanism för unionen. I uppgiften som behörig myndighet ingår möjligheten att begära förstärkningsresurser från och lämna förstärkningsresurser till länder som deltar i samarbetet inom ramen för rådets beslut.

För att underlätta mottagande av internationellt stöd har EU tagit fram riktlinjer¹¹³ för hur stödet bör tas emot och hanteras i den operativa fasen. Riktlinjerna baseras på andra internationella riktlinjer från FN och Internationella rödakors- och rödahalvmånefederationen samt på erfarenheter

¹⁰⁹ 5 § Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap

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

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

¹¹² LOKA, Lokalt kollektivavtal om allmänna anställningsvillkor inom MSB, MSB, 2014-01-28

¹¹³ EU Host Nation Support Guidelines, Brussels, 1.6.2012, SWD(2012) 169 final

från inträffade händelser. När Sverige begär hjälp utifrån, förväntas vi följa EU:s riktlinjer trots att de inte är bindande.

Interna krav

MSB har en rutin¹¹⁴ som beskriver myndighetens ansvar och tillvägagångssätt vid samhällsstörningar i fredstid där internationell hjälp behöver begäras genom avtal och mekanismer som MSB är svensk kontaktpunkt eller behörig myndighet för. Rutinen omfattar bedömningsprocess, begäran, och hantering av erbjudanden. En bedömningsprocess initieras av MSB:s TiB efter att denne kontaktats av ansvarig aktör som påtalat behovet av internationell hjälp eller genom att MSB kontaktar ansvarig aktör och undersöker om det finns behov av internationellt stöd. Aktörer som ansvarar för hanteringen av en händelse bör med stöd från MSB ta fram ett bedömningsunderlag. Underlaget ska innehålla en analys av situationsutvecklingen kopplat till resursbehov och en precisering av hjälpbehovet. MSB kan vid behov ta över huvudansvaret för framtagandet av bedömningsunderlaget i en situation då uppgiften utgör en alltför stor belastning för berörda aktörer.

Innan ett beslut fattas om att begära stöd ska MSB, i enlighet med 9 § Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, informera Regeringskansliet om de åtgärder myndigheten avser att vidta.

Enligt 6 § Arbetsordningen¹¹⁵ ska ärenden som rör framställningar, redovisningar och yttranden av principiell karaktär till Europeiska unionen och internationella organ avgöras av generaldirektören efter föredragning.

Interna krav för värdlandsstöd

MSB har en vägledning i att ta emot internationellt stöd av civila resurser baserad på EU:s riktlinjer för värdlandsstöd.¹¹⁶ Vägledningen är tänkt att utgöra ett stöd i förberedande planering, koordinering, logistik och transporter samt rättsliga och finansiella frågor.

I ”Rutin om begäran av internationell hjälp vid samhällsstörningar i fredstid”, beskrivs att MSB tidigt ska initiera en kartläggning av behovet av värdlandsstöd och tillsammans med ansvarig aktör och berörda myndigheter utforma värdlandsstödet. I utformningen av stödet ska även ansvarsfördelning mellan MSB och berörda aktörer diskuteras och beslutas. MSB:s TiB ansvarar för att ansvariga aktörer i hanteringen av händelsen informeras om möjligheten för dem att begära stöd för mottagande och koordinering av internationella

¹¹⁴ Rutin om begäran av internationell hjälp vid samhällsstörningar i fredstid, MSB, 2014-12-10

¹¹⁵ Arbetsordning för myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, 2018-06-12, Dnr 2015-7175

¹¹⁶ Vägledning i att ta emot internationellt stöd, MSB927, MSB, 2015

resurser från MSB:s förstärkningsresurs. Stödet kan begäras när Sverige begärt internationell hjälp genom MSB eller andra behöriga myndigheter.¹¹⁷

I instruktionen för förstärkningsresurs värdlandsstöd framgår ansvarsförhållanden och åtgärder som ska vidtas inom MSB vid förfrågan om förstärkningsresurs.¹¹⁸

Av MSB:s rutin för insats med värdlandsstödsenhet¹¹⁹ framgår att en värdlandsstödsenhet består av insatsstöd för att bemanna ankomstplats och koordineringscentral och samverkanspersoner som möter den internationella hjälpen vid ankomstplats. Insatsstödet anpassas efter aktuellt behov, den leds av en gruppchef och består av följande grundfunktioner; planering, koordinering, informationshantering, logistik och kommunikationsteknik. Av rutinen framgår projektledarens ansvar.

I ”Rutin MSB-utsända vid särskild organisation”¹²⁰ beskrivs de utsändas ansvar och uppgifter vid samverkan med annan aktör.

Interna krav för MSB:s interna beredskap

Arbetsordningen beslutas av generaldirektören och reglerar på en övergripande nivå vår organisation, arbetsfördelning, befogenheter och arbetssätt. Enligt 24 § arbetsordningen ska MSB:s beredskapsorganisation regleras i en intern föreskrift.¹²¹

Den interna föreskriften ”MSB:s beredskapsorganisation”¹²² reglerar myndighetens interna beredskap. Syftet är att svara upp mot MSB:s beredskapsuppdrag. Föreskriften reglerar MSB:s agerande vid händelser samt den organisation som ska kunna träda i kraft vid en allvarlig händelse. Genom föreskriften regleras övergripande krav på funktionen tjänsteman i beredskap (TiB) och ledningsfunktion enligt regeringsbeslut (FÖ 2011/379/SSK). MSB:s interna beredskap regleras även genom processbeskrivning, rutiner och instruktioner.

I processbeskrivningen MSB:s beredskapsorganisation redovisas hur kraven som anges i intern föreskrift ska tillgodoses. Enligt processbeskrivningen sätts särskild organisation samman utifrån den kompetens och numerär som MSB:s hantering av händelsen kräver.¹²³

¹¹⁷ Rutin om begäran av internationell hjälp vid samhällsstörningar i fredstid, MSB, 2014-12-10

¹¹⁸ Instruktion för förstärkningsresurs värdlandsstöd, MSB, 2017-02-23

¹¹⁹ Rutin vid insats med värdlandsstödsenhet, MSB, 2015-06-23

¹²⁰ Rutin MSB-utsända vid särskild organisation, MSB, 2015-04-21

¹²¹ Arbetsordning för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, 2018-06-12, Dnr 2015-7175

¹²² Intern föreskrift om MSB:s beredskapsorganisation, MSB, 2013-11-26, Dnr 2013-3029

¹²³ Processbeskrivning MSB:s beredskapsorganisation, MSB, 2014-02-25, Dnr 2013-3029

Beslut om att upprätta särskild organisation fattas av cOA efter föredragning med cOA-BER/CiB. I samband med beslutet utses operativ chef. Ramarna läggs fast i ett beslut i stort (BiS) som ger inriktningen för MSB:s agerande.¹²⁴

Vid beslut om särskild organisation tillämpas ”Rutin för samverkan mellan särskild organisation och MSB:s myndighetsledning”¹²⁵. Av rutinen framgår att cOA fattar beslut om att avsluta när händelsen bedöms kunna hanteras i linjeorganisationen igen. När den särskilda organisationen upphör ansvarar cOA för att överlämningen till MSB:s linjeorganisation sker på ett lämpligt sätt för den fortsatta hanteringen av händelsen. Det finns särskilda rutiner för ett flertal stående funktioner inom särskild organisation, bland annat operativ chef (OpC)¹²⁶, händelse-TiB¹²⁷, funktionsledare¹²⁸, personalplaneringsfunktionen¹²⁹.

Erfarenheter från skogsbranden i Västmanland 2014

Efter skogsbranden i Västmanland 2014 utvärderades MSB:s arbete i samband med branden.¹³⁰

Med anledning av resultatet från utvärderingen av MSB:s arbete fattade dåvarande myndighetsledning beslut om åtgärder för ett antal utvecklingsområden.¹³¹

MSB fick även ett regeringsuppdrag att utreda åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014, ”Ansvar/Samverkan/Handling”.¹³² Arbetet resulterade bland annat i den efterföljande räddningstjänstutredningen.¹³³

Nedan följer utdrag från slutsatserna i utvärderingen av MSB:s stöd i samband med skogsbranden i Västmanland 2014 och myndighetsledningens åtgärdsbeslut av relevans för de fyra delar som detta uppdrag omfattar, se avsnitt 1.2 Uppdraget.

Interna förutsättningar – funktionaliteten i särskild organisation
Slutsatser i utvärderingen:

¹²⁴ Rutin särskild organisation, MSB, 2017-11-27, Dnr 2014-1676

¹²⁵ Rutin för samverkan mellan särskild organisation och MSB:s myndighetsledning, MSB, 2014-11-21, Dnr 2014-5848

¹²⁶ Rutin operativ chef, MSB, 2017-11-27, Dnr 2014-1676

¹²⁷ Rutin händelse-TiB, MSB, 2017-11-27, Dnr 2017-1190

¹²⁸ Rutin funktionsledare i särskild organisation, MSB, 2017-11-27, Dnr 2015-2406

¹²⁹ Rutin personalplaneringsfunktionen i särskild organisation, MSB, 2015-04-21, Dnr 2015-2405

¹³⁰ MSB:s stöd vid skogsbranden i Västmanland 2014, MSB585

¹³¹ Internt beslut om åtgärder till följd av utvärdering av MSB:s arbete under skogsbranden i Västmanland 2014, Dnr 2015-2258

¹³² Ansvar/Samverkan/Handling - Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 (Ju2015/1400/SSK), MSB, MSB996

¹³³ SOU 2018:54, En effektivare kommunal räddningstjänst

- Många medarbetare och chefer som engagerades hade tidigare inte deltagit i MSB:s operativa verksamhet. Det fanns brister i kunskapen om hur särskild 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.
- MSB bör se över hur särskild organisation kan förbättras ytterligare. 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.
- 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.

Myndighetsledningens åtgärdsbeslut:

- VS skulle utreda och föreslå hur myndighetens administrativa stöd i samband med särskild organisation kunde utvecklas. Följande skulle särskilt beaktas:
 1. Dokumenthantering, diarieföring samt utlämnande av handlingar.
 2. Tydligöra vad som gäller när MSB lånar in/ut personal – avtal, uppdrag, arbetsmiljömässiga förutsättningar och vilken organisation som personalen företräder. Arbetet skulle bedrivas tillsammans med SI/OP.

Analyser av brandrisk och prognoser över händelseutvecklingen

Slutsatser i utvärderingen:

Delar av MSB:s stöd kom sent. MSB:s avvaktande hållning kan bero på de blandade signalerna från lokala och regionala aktörer. 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.

- 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.

Myndighetsledningens åtgärdsbeslut:

- SI (nuvarande operativa avdelningen) skulle föreslå hur formerna för prognoser för händelseutveckling och resursbehov under pågående händelser samt informationsdelning mellan aktörerna kunde utvecklas.

- UB skulle föreslå hur de stödsystem som MSB tillhandahåller ska kunna användas på ett bättre sätt i samband med en händelse.
- UB skulle redovisa hur MSB kan utveckla formerna för att kunna stödja med geografisk information under en händelse samt hur detta förhåller sig till länsstyrelsernas roll och ansvar.

Samordning och prioritering av resurser

Slutsatser i utvärderingen:

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 förväntningar på att MSB skulle ha agerat tidigare och haft större förståelse för de mottagande organisationernas förutsättningar och sätt att fungera. Myndigheten bör även överväga att tidigt skicka ut egen personal för att vid behov samla in information.

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.

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 förtydliga och sprida information om vilket stöd som myndigheten kan tillhandahålla.

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.

Myndighetsledningens åtgärdsbeslut:

- SI (nuvarande operativa avdelningen) skulle föreslå hur formerna för MSB:s stöd vid en händelse kan utvecklas.
- SI (nuvarande operativa avdelningen) skulle förtydliga och kommunicera vilket stöd som MSB kan tillhandahålla till kommunal räddningstjänst vid olika typer av olyckor.

Värdlandsstöd

Slutsatser i utvärderingen:

- MSB hade en idé om hur en stödjande resurs (HNS) skulle kunna fungera, men konceptet inte var färdigutvecklat.
- 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.

Myndighetsledningens åtgärdsbeslut:

SI (nuvarande operativa avdelningen) skulle föreslå hur MSB kan utveckla/förtydliga arbetet med världlandsstöd för att begära och motta både internationellt och nationellt stöd.

Bilaga 2: Intervjumall

1. Låt intervjupersonen presentera sig och beskriva sin funktion under hanteringen av bränderna
2. Organisation, roll till vardags, funktion/roll under hanteringen av bränderna.
3. MSB:s arbete med skogsbränderna
 - a. Hur fungerade processen med att ta fram prognos för brandrisk och händelseutveckling
 - i. Vad fungerade bra?
 - ii. Vad fungerade mindre bra?
 - iii. Varför blev det så?
 - iv. Vad kunde gjorts annorlunda?
 - b. Hur fungerade det framtagna underlaget att använda som beslutsunderlag (på kort och lång sikt)?

Var prognoserna användbara? Fungerade de som beslutsunderlag?

Bidrog de till en effektiv resursanvändning och effektiva insatser?

 - v. Vad fungerade bra?
 - vi. Vad fungerade mindre bra?
 - vii. Varför blev det så?
 - viii. Vad kunde gjorts annorlunda?
 - c. Hur fungerade MSB:s arbete med samordning och prioritering av resurser? (På kort och lång sikt) Bidrog MSB till en mer effektiv hantering? Gav MSB:s arbete med inriktning och prioritering de resultat som förväntades? Vilka var utmaningarna? Vad kan förbättras? Hur uppfattade andra aktörer MSB:s mer proaktiva agerande? Kontaktvägar för information, in och ut, med vem har man kontakt?
 - ix. Vad fungerade bra?
 - x. Vad fungerade mindre bra?
 - xi. Varför blev det så?
 - xii. Vad kunde gjorts annorlunda?
 - d. Hur fungerade MSB:s arbete med värdlandsstöd?

Fanns förberedelser och rutiner och följdes de? Var de som skickades ut av MSB förberedda och insatta i hur stödet var tänkt att fungera? Var värdlandsstödet ändamålsenligt med rätt kompetenser?

-
- i. Vad fungerade bra?
 - ii. Vad fungerade mindre bra?
 - iii. Varför blev det så?
 - iv. Vad kunde gjorts annorlunda?
- e. Hur fungerade MSB:s interna förutsättningar?
4. Organisation, bemanning, arbetsmiljö, fysiska förutsättningar, dokumentation och informationssäkerhet? Var organisationen av SO ändamålsenlig? Fanns adekvata förberedelser och rutiner och följdes de?
- i. Vad fungerade bra?
 - ii. Vad fungerade mindre bra?
 - iii. Varför blev det så?
 - iv. Vad kunde gjorts annorlunda?
3. Effekter av MSB:s arbete med skogsbränderna
- a. Utifrån dina erfarenheter, på vilket sätt tror du att MSB:s arbete med skogsbränderna kan ha bidragit till ett effektivt stöd vid hanteringen av skogsbränderna?
4. Slutsatser om MSB:s arbete med skogsbränderna
- a. Utifrån dina erfarenheter, vilka slutsatser tycker du är värdefulla för MSB att tillvarata för framtida hantering av omfattande skogsbränder och samhällsstörningar?

Bilaga 3: Intervjuade organisationer

Försvarmakten
Gästrike Räddningstjänst
Kustbevakningen
Myndigheten för samhällskydd och beredskap
Polisen
Räddningstjänsten Jämtland
Räddningstjänsten Östra Blekinge
Sjöfartsverket
Skogsstyrelsen
SOS Alarm AB
Storstockholms Brandförsvär
Sävsjö Räddningstjänst

Skriftliga svar från länsstyrelser:

Blekinge län
Dalarnas län
Gotlands län
Gävleborgs län
Jämtlands län
Jönköpings län
Kalmar län
Kronobergs län
Norrbottnens län
Skåne län
Södermanlands län
Uppsala län
Västerbottens län
Västernorrlands län
Västra Götalands län
Örebro län
Östergötlands län

Källförteckning

- Anvisning genomgång av information från särskild organisation
Skogsbrandrisk och torka 2018, MSB, 2018-11-07, Dnr 2018-11119
- Ansvar/Samverkan/Handling - Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån
erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 (Ju2015/1400/SSK),
MSB, MSB996
- Användning av flygplan för vattenbombning, MSB, 2018-06-14
- Arbetsmiljölagen (1977:1160)
- Arbetsordning för myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, 2018-
06-12, Dnr 2015-7175
- Arbetstidslagen (1982:673)
- Beslut I Stort, Dnr 2018-05623-14
- CECIS, Common Emergency Communication and Information System, portal
för att begära hjälp från EU:s Centrum för samordning av katastrofberedskap
- Checklista, Public 360 och fördelning av ärenden i särskild organisation, MSB,
2018-09-04
- Delrapportering 2018-09-14 av regeringsuppdrag Ju2018/03972/SSK, 2018-
08776, 2018-09-14
- Enkät svar insatspersonal sommaren 2018
- Epost från cOA till personal i särskild organisation, 2018-07-02, kl. 17:43
- EU Host Nation Support Guidelines, Brussels, 1.6.2012, SWD(2012) 169 final
- Emergency Response Coordination Centre, ERCC, EU:s civilskyddsmekanism
- Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga
myndigheters åtgärder vid höjd beredskap
- Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd
och beredskap
- Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar,
MSB777
- GD-dragning v.28, MSB, 2018-07-13
- IH-stöd vid Ssärskild organisation, MSB, 2018-06-28
- Inriktningsunderlag för stabsorientering, MSB, 2018-07-16
- Inriktningsunderlag för stabsorientering, MSB, 2018-07-17
- Instruktion hantering av skogsbrandsflyg, MSB, 2018-06-16

Instruktion för förstärkningsresurs värdlandsstöd, MSB, 2017-02-23

Intern föreskrift om MSB:s beredskapsorganisation, MSB, 2013-11-26, Dnr 2013-3029

Internt beslut om åtgärder till följd av utvärdering av MSB:s arbete under skogsbranden i Västmanland 2014, Dnr 2015-2258

Internt beslut om behov av stöd från VS i samband med särskild organisation Skogsbrand 2018, MSB, 2018-07-27, Dnr 2018-077723-1

Internt beslut om MSB:s beslut om nationell skogsbrands stöd till Sveriges länsstyrelser under perioden 2018-06-05- 2018-06-19, MSB, Dnr: 2018-05505, 2018-06-05

Internt beslut om Direktiv för utvärdering av MSB:s hantering av skogsbränder sommaren 2018, Dnr 2018-09056

Internt beslut om HNS till internationella flygande resurser:

MSB:s beslut om värdlandsstöd i Örebro i samband med pågående skogsbränder i Sverige, MSB, 2018-06675, 2018-07-16

MSB:s beslut om värdlandsstöd i Sundsvall i samband med pågående skogsbränder i Sverige, MSB, 2018-06675, 2018-07-19

MSB:s beslut om värdlandsstöd i Växjö i samband med pågående skogsbränder i Sverige, MSB, 2018-06675, 2018-07-25

MSB:s beslut om värdlandsstöd i Luleå i samband med pågående skogsbränder i Sverige, MSB, 2018-06675, 2018-07-30

Internt beslut om HNS till internationella brandbekämpningsstyrkor:

MSB:s beslut om HNS stöd till finsk brandbekämpningsstyrka under perioden juli-Augusti 2018, 2018-08077, 2018-08-06

MSB:s beslut om HNS stöd till fransk brandbekämpningsstyrka under perioden juli – augusti 2018, 2018-07274, 2018-07-29

MSB:s beslut om HNS stöd till tysk brandbekämpningsstyrka under perioden juli 2018, 2018-08076, 2018-08-03

MSB:s beslut om HNS-stöd till polsk markstyrka för skogsbrandsbekämpning i Gävleborgs län under perioden 08/2018 – 08/2018, diarienummer saknas, 2018-08-01

MSB:s beslut om HNS-stöd till dansk markstyrka för skogsbrandsbekämpning i Gävleborgs län under perioden 2018-07-19 – 2018-08-06, 2018-08078, 2018-08-08

Internt beslut om särskild organisation Skogsbrandrisk, MSB, 2018-06-07, Dnr 2018-05623

Internt beslut om utvärdering av MSB:s hantering av skogsbränder sommaren 2018, 2018-09056

Hemställan Försvarsmakten, MSB, 2018-06-15

Hemställan om samverkansperson samhällets samlade resurser, MSB, 2018-07-22, Dnr 2017-12350

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

Lathund handhållen flygradio (IC-A25CE), MSB, 2018-06-12

Logg och erfarenheter från övning Björneborg 180615, MSB, 2018-06-12

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

Lärdomar och förslag från sommaren 2018 angående internationellt helikopterstöd, 2018-08-12

Mission Task Order, MSB respective Misrep, MSB

Minnesanteckningar från ledningsgruppsmöte, MSB, 2018-07-18

Minnesanteckningar från ledningsgruppsmöte, MSB, 2018-07-24

MSB:s arbete med skogsbränderna 2018 - Tillsammans kunde vi hantera en extrem skogsbrandssäsong, MSB1274

MSB informationskonferens för att informera om hur stöd med vattenbombande flygplan rekvireras 2018-07-17

MSB:s förstärkningsresurser - Ett stöd när regionens egna resurser inte räcker till, MSB, MSB1061

MSB:s förstärkningsresurs Stöd till Samverkan och ledning (FSOL), MSB1253 – januari 2019

MSB:s stöd vid skogsbranden i Västmanland 2014, MSB585

MSB TiB-logg Skogsbrand 2018, WIS, MSB, 2018

Myndighetsmeddelande webbsida på msb.se om att MSB manar till försiktighet på grund av extremt stor brandrisk <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyheter-fran-MSB/MSB-manar-till-forsiktighet-pa-grund-av-extremt-stor-brandrisk/> [2019 02 06]

Möte med länsstyrelserna inom ramen för Samverkansområde geografiskt områdesansvar (SOGO), 2018-10-11

Nationell lägesbild Skogsbrandsrisk 2018, 2018-06-08. Dnr 2018-05474-1

Nordred. Nordred är ett nordiskt samarbete inom räddningstjänsten. Medlemsländer är Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige. Webbsida om NORDRED, <http://www.nordred.org/sv/nordred-avtalet/ramavtalet-svenska/>, [2019 01 10]

PM, Arbetssätt hantering av flygande resurser. 2018-07-29

Processbeskrivning MSB:s beredskapsorganisation, MSB, 2014-02-25, Dnr 2013-3029

Prodok3 – Breddinförande Public360, MSB, 2018-09-18, Dnr 2017-10521

Request Aerial forest fire means, MSB, 2018-06-08, Dnr 2018-06675-1

Rutin erfarenhetsåterföring operativa uppdraget, MSB, 2015-03-06, Dnr 2015-1913

Rutin funktionsledare i särskild organisation, MSB, 2017-11-27, Dnr 2015-2406

Rutin händelse-TiB, MSB, 2017-11-27, Dnr 2017-1190

Rutin för samverkan mellan särskild organisation och MSB:s myndighetsledning, MSB, 2014-11-21, Dnr 2014-5848

Rutin för särskild organisation, MSB, 2014-03-25, Dnr 2014-1676

Rutin MSB-utsända vid särskild organisation, MSB, 2015-04-21

Rutin om begäran av internationell hjälp vid samhällsstörningar i fredstid, MSB, 2014-12-10

Rutin operativ chef, MSB, 2017-11-27, Dnr 2014-1676

Rutin Personalplaneringsfunktionen i särskild organisation, MSB, 2015-04-21, Dnr 2015-2405

Rutin vid insats med värdlandsstödsenhet, MSB, 2015-06-23

Rutin särskild organisation, MSB, 2017-11-27, Dnr 2014-1676

Sammanfattning av HNS Helikopterstöd Sundsvall/Växjö, 2018-08-12/KHU, RV,CJB, MSB 2018

Skogsbrandsutbildning Italien Sabaudia, Räddningsregion Storstockholms Räddningscentral

SOU 2019:7, Skogsbränderna 2018

SOU 2018:54, En effektivare kommunal räddningstjänst

Stabsorientering MSB, MSB, 2018-07-15

Stabsorientering SO Skogsbrandsrisk och torka, MSB, 2018-06-18, Dnr 2018-05623

Stabsorientering SO Skogsbrandrisk och torka, MSB, 2018-07-12, Dnr 2018-05623

Stabsorientering SO Skogsbrandrisk och torka, MSB, 2018-07-17, Dnr 2018-05623

Stabsorientering SO Skogsbrandrisk och torka 2018-06-21, MSB, 2018-05623-9

Utvärdering av MSB:s stöd under skogsbranden i Västmanland 2014, Dnr 2015-1471

Utvärdering Avtackningsgruppen

Utvärdering inom MSB, MSB, 2014-09-02

Verksamhetslogik, ESV 2001:16

Vägledning i att ta emot internationellt stöd, MSB927, MSB, 2015

Webbsida på msb.se om Brandrisk Skog och Mark- fakta och modeller, https://www.msb.se/ExternData/SMHI/brand_fakta.pdf, [2019 01 10]

Webbsida på msb.se om Hjälp för dig som loggar in i "Brandrisk Skog och Mark", https://www.msb.se/ExternData/SMHI/brand_handledn.pdf, [2019 01 10]

Webbsida på msb.se om Satellitdatatjänster <https://www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/Karttjanster/Satellitdatatjanster/>, [2019 01 10]

Webbsida om larndata <https://sos.nu/Account/Login?ReturnUrl=%2f> [2019 02 06]

Webbsida på msb.se om WIS – webbaserat informationssystem <https://www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/WIS/>, [2019 02 06]

Webbsida på msb.se om att Delta i insats <https://www.msb.se/sv/Insats--beredskap/Delta-i-insats/>, [2019 02 06]

Övergripande planering för övningsflygning med flygplan för vattenbombning 180614, 2018-06-14

