

California wildfires

– en megainsats med effektiv samverkan



RÄDDNINGSG
VERKET



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

California wildfires

– en megainsats med effektiv samverkan

Observatörsinsats 2007-10-26–29



Bo Andersson
Per-Anders Berthlin
Hans O Spets

Statens Räddningsverk
Statens Räddningsverk
Krisberedskapsmyndigheten

KBM 1802/2008

SRV 215-2778-2007

Skriften kan laddas ner från www.krisberedskapsmyndigheten.se eller www.srv.se eller www.msbmyndigheten.se

Omslagsfoto : Per-Anders Berthlin

Preface

One task of the Swedish Emergency Management Agency (SEMA) and the Swedish Rescue Services Agency (SRSA) is to perform analyses of trends and relevant events in their areas of responsibility. An important part of this task is the executing of observer missions aimed at the systematic collation, analysis and feedback of observations from emergencies that have occurred so that lessons can be learned that will benefit the two agencies' areas of operation.

That SEMA and the SRSA chose to jointly study how emergencies are managed and how they affect society means that we can, with our joint knowledge, gain experience and learn lessons that are important for the enhancement of the Swedish emergency management system. This doesn't only benefit the emergency management system in general but also the work of both agencies prior to the creation of the new authority.

An overseas observer mission is for these reasons of extra interest for both authorities because such study is usually of emergencies that rarely occur in Sweden. And it increases awareness of how other types of systems for preparedness and emergency management function in real time during real events.

Thank you to the Swedish Embassy and the Swedish Consul-General in Los Angeles for helping us with information and contacts. A special thanks to the US Department of Homeland Security and the US Federal Emergency Management Agency who provided a guide, which considerably eased our options for information collation. And a big thank you to the authorities and organisations, and their representatives, who openly shared their knowledge and experiences with us. Harry McNeil, SEMA, also contributed with research on NRP and NRF.

Förord

Krisberedskapsmyndigheten och Statens Räddningsverk har till uppgift att inom sitt respektive ansvarsområde genomföra analys av utvecklingen och relevanta händelser. En viktig del av denna verksamhet består i att genomföra observatörsinsatser, med syftet att systematiskt inhämta, analysera och återföra erfarenheter från inträffade händelser för att kunna ta lärdom av dessa för den egna verksamheten.

Genom att Krisberedskapsmyndigheten och Statens Räddningsverk har valt att gemensamt studerar hur kriser hanteras och hur de drabbar samhällen kan vi med vår förenade kunskap dra erfarenheter och lärdomar som är viktiga för att utveckla det svenska krishanteringssystemet. Detta är inte bara av godo för krishanteringssystemet i stort utan också för verksamheten inom de båda myndigheterna inför den framtida sammanslagningen.

En observatörsinsats utomlands är av dessa skäl av extra stort intresse för myndigheterna då studier sker av händelser som sällan eller aldrig inträffat i Sverige, samt öppnar för insikt om hur andra typer av system för beredskap och krishantering fungerar under skarpa förhållanden.

Ett tack riktas till Svenska Ambassaden och svenska generalkonsulatet i Los Angeles för hjälp med information och kontakter. Ett särskilt tack till Department of Homeland Security och FEMA som ställde upp med en guide vilket underlättade möjligheterna till informationsinhämtning samt studiebesök avsevärt. Ett stort tack till de myndigheter/organisationer, och dess representanter, som öppenjärtigt delat med sig av information och erfarenheter. Harry McNeil, Krisberedskapsmyndigheten, har också bidragit till researcharbetet gällande NRP och NRF.

Innehåll

1	Sammanfattning	5
2	Inledning	6
2.1	Metod	6
2.2	Frågeställningar	6
2.3	Avgränsning	7
3	Händelsen	8
3.1	Händelseförlopp/omfattning/konsekvenser	8
3.2	Skadeavhjälpare insatsen	9
3.2.1	Brandbekämpning	9
3.2.2	Kriskommunikation.....	10
3.2.3	Evakuering	10
3.3	Återuppbyggnad	11
3.4	Situationen före händelsen	11
3.5	Anpassad beredskap.....	12
4	Bakgrund	13
4.1	National Response Framework (NRF)	13
4.2	National Incident Management System	14
4.3	Incident Command System	14
4.4	Kaliforniens lagstiftning för kriser och katastrofer.....	15
4.5	State of Emergency	15
4.6	Ekonomi	16
5	Observationer - diskussion	17
5.1	Ledning och samordning	17
5.1.1	Operativ samordning/samverkan under insats	17
5.1.2	State of Emergency	19
5.1.3	Finansiering – ekonomi	20
5.2	Kriskommunikation	21
5.2.1	Symboliskt ledarskap.....	21
5.2.2	Upplysningsnummer 211 för avlastning av nödnumret 911	22
5.2.3	Information till allmänheten	22
5.2.4	System för information mellan aktörer	23
5.2.5	Cisco och FEMA:s system för samordning av kommunikationssystem	24
5.3	Evakuering	25
5.4	Blue Ribbon Task Force - utvärdering	26
6	Slutsatser/överväganden	28

Bilaga med utdrag från beslut om State of Emergency

1 Sammanfattning

California wildfires i oktober 2007 var en serie av bränder som startade den 20:e oktober på ett flertal platser i södra delarna av Kalifornien. Mer än 1500 hem förstördes och en areal på mer än 2000 km² (motsvarar 2/3 av Gotlands yta) brandhärjades från Santa Barbara i norr till den Mexikanska gränsen i söder. 9 personer rapporterades omkomna, direkt orsakat av bränderna och ett 85-tal personer har rapporterats som skadade, varav minst 61 personer ur insatspersonalen.

Redan första dagen efter att de omfattande bränderna startat, beslutade Kaliforniens Guvernör om State of Emergency i de sju mest härjade storkommunerna. Dagen därpå beslutade även presidenten, efter framställan från Kaliforniens Guvernör, om federalt stöd till de berörda områdena.

Totalt innefattade insatserna över 13000 insatspersonal samt mer än 130 flygande enheter från ett stort antal myndigheter och organisationer. Observatörerna benämner därför insatsen som en megainsats med anledning av dess utbredning och resurser insatta. Den nionde november, efter 19 dagar var slutligen samtliga bränderna fullständigt begränsade.

Observatörernas bedömning är att denna megainsats genomfördes med en effektiv samverkan. De bakomliggande orsakerna till den effektiva samverkan bedöms bestå av flera komponenter:

- Ett samlat plan- eller ramverk för hur samverkan ska ske (NRP och NRF)
- Ett gemensamt ledningssystem (NIMS och ICS)
- Ett system med beslut om State of Emergency som inriktar och stödjer insatsen
- De ekonomiska förutsättningarna för insatsen och stöd till de drabbade tydliggörs från början av insatsen.
- Erfarenheterna från tidigare händelser har implementerats och gett tydlig effekt (Blue Ribbon Task Force).

Observatörerna bedömer att Sverige inte har samma förmåga till effektiv samverkan vid en megainsats som insatsen i Kalifornien återspeglade. Observatörerna rekommenderar därför att fortsatta studier görs inom ovanstående områden samt inom områdena

- storskalig evakuering under längre tid
- kriskommunikation gällande särskilt gemensamt upplysningsnummer 211 samt Reversed 911, system för varning och information till allmänheten.

2 Inledning

2.1 Metod

Observationen gjordes under pågående insats vilket innebär att observatörerna får en uppfattning för hur insatsen och systemet fungerar på plats. Besök gjordes på olika nivåer och där det ställdes liknande typer av frågor för att få en uppfattning av hur aktörerna upplever genomförandet och utfallet. Observatörernas uppfattning grundar sig på de observationer som gjordes och är därför inte en heltäckande bedömning av hela megainsatsen. Syftet med att göra observatörsinsatser under pågående insatser är att kunna få en bättre känsla av hur de inblandade aktörerna uppfattar situationen under eller i direkt anslutning till insats. Det ställer särskilda krav på att observatörerna kan relatera till situationen utifrån egen erfarenhet. Observatörerna har en gedigen erfarenhet av svensk räddningstjänst på olika nivåer samt kompletterat med flerårigt arbete med och i internationell räddningstjänst. Erfarenhet från svensk krishantering är även väl representerat i observatörsgruppen.

Efter avslutad observatörsinsats har vi (observatörerna) övergripande tagit del av de ramverk och andra styrdokument som relaterar till våra observationer på plats. Syftet har varit att skapa större förståelse för bakgrunden till de företeelser som observerats. Utifrån våra egna erfarenheter och inblick i svenska förhållanden har ett antal rekommendationer på främst fördjupade studier föreslagits i syfte att lära av megainsatsen i Kalifornien. Vi har presenterat våra observationer och slutsatser på många seminarier och utbildningar under 2008.

2.2 Frågeställningar

Innan avfärd gjordes en snabb bedömning av vilka perspektiv som var mest intressanta att ta del av. Vid framkomst till Kalifornien gjordes en avstämning och bearbetning av frågeställningarna. Nedan anges de perspektiv vi sökte svar på.

– Hur arbetar man med samverkan/samordning, strategisk ledningen samt koordinering?

- Autonomi på olika nivåer
- Resursfördelning och prioritering
- Finansiering

– Vad initierade beslutet om State of Emergency respektive federal emergency declaration.

- Lessons learned, erfarenheter från tidigare händelser?
- God planering?
- God intuition?

– Riskkommunikation

- Samordning av information

- Hur leds och beslutas evakuering
 - Kriskommunikation
 - Beslutsfattande
 - Effektivering
 - Finansiering

2.3 Avgränsning

Observationen gör inte anspråk på att ha utvärderat händelsen utan beskriver händelsen utifrån de svar och intryck vi fick av de involverade vi träffade. Vi har inte tagit del av utvärdering eller besökt hela området som drabbades. Vi har heller inte intervjuat några drabbade utan tidningarnas bild gav oss deras upplevelse av händelse och utrymning.

Diskussionen i kapitel 6 utgår från de erfarenheter och den kunskap som observatörerna själva besitter, vilket innebär att respektive myndighet inte står för innehållet och synpunkterna. Rapporten har inte remissbehandlats med andra aktörer.

3 Händelsen

Kalifornien drabbas regelbundet av omfattande skogsbränder, genom historien kan man se att ungefär vart femte år blir omfattningen av bränderna markant allvarligare. Redan 1889 kan man finna stora tidningsrubriker då stora delar av Bel Air och Hollywood lades i ruiner av en skogsbrand. Senaste tillfället för allvarligare omfattning var 2003, då bränderna rasade med än större omfattning än nu 2007. Efter 2003 år bränder genomfördes ett omfattande arbete för att analysera de brister och svagheter som förekommit i samband med insatsen. Rapporterna var mycket kritiska och ett stort antal åtgärds punkter redovisades. Utöver skogsbränder så är Kalifornien hårt utsatt av andra typer av naturolyckor: jordbävningar, stormar, etc. Mot bakgrund av detta har man genom åren skaffat sig en stor erfarenhet av omfattande och komplicerade insatser. Dessutom finns en relativt sett god motivation hos såväl insatsorganisationer och allmänhet att vidta förebyggande såväl som förberedande åtgärder för att minimera konsekvenser i samband med olyckor.

3.1 Händelseförlopp/omfattning/konsekvenser

Vid 03.30-tiden under natten mellan lördagen och söndagen den 21 oktober 2007 inkommer de första larmen angående skogsbrand. Platsen var Malibu, strax norr om Los Angeles, där den kraftiga vinden har knäckt elledningsstolpar. De nedfallna ledningarna ger upphov till gnistbildning som omedelbart antänder den torra vegetationen. Trots att en enhet från räddningstjänsten råkar befinna sig i närheten och mer eller mindre bevittnar antändningen, fanns det ingen möjlighet att förhindra spridning av branden. Brandfronten spreds med våldsam fart genom dalen, i riktning mot de tätbebyggda områdena vid kusten. Under söndagsmorgonen har ytterligare ett antal bränder brutit ut och det står klart för alla inblandade att detta är början till ett omfattande arbete som kommer att fortgå de närmaste veckorna. Under eftermiddagen kan konstateras att det pågår minst nio omfattande bränder i området från Santa Barbara i norr till den Mexikanska gränsen i söder (cirka 350 km). De hårda vindarna begränsar möjligheten att använda flyg och helikoptrar under de inledande dagarna. Brandspridningen fortsätter under de följande dagarna och möjligheten att uppnå kontroll av bränderna är i stort sett omöjligt på grund av vindarna och terrängen. Ytterligare bränder uppkommer under måndagen och tisdagen, då den totala omfattningen uppnår sitt maximum

Bränder pågick samtidigt på cirka 35 olika platser av dessa kan 6-8 betecknas som mer omfattande.

Skadekostnaden uppskattades strax efter insatsen till ca 10 000 miljoner svenska kronor enligt representanter från försäkringsbranschen.

3.2 Skadeavhjälpare insatsen

3.2.1 Brandbekämpning

Mot bakgrund av den snabba brandspridningen har erfarenheter från tidigare insatser lett fram till en gemensam, accepterad strategi att inrikta insatserna mot utrymning och skydd av egendom mer än släckning/begränsning av faktiska bränder. Ett stort fokus, vad gäller brandbekämpning, lades på att förstärka naturliga begränsningslinjer genom vattenbombning, anläggande av brandgator samt direkta släckinsatser



Persontransportfordon från kriminalvården

Foto: Per-Anders Berthlin

Resurser från andra delar av Kalifornien liksom från andra delstater deltog i insatserna. Totalt innefattades över 13000 insatspersonal varav cirka 6000 brandpersonal samt nästan 3000 fångar med särskild utbildning för bekämpning av bränder i skog och mark. Därutöver deltog personal och resurser från bland annat försvarsmakten och Nationalgardet samt ett 60-tal brandpersonal från Tijuana och Tecate som är närliggande Mexikanska städer.



*Vid Harris fire användes 18 st helikoptrar
Foto: Hans O Spets*

Omfattningen av flygresurser uppgick till över 130 enheter. Enheterna leddes av AVACS-plan högst upp samt gruppansvariga helikoptrar på en mellannivå vid de större brandplatserna.

3.2.2 Kriskommunikation

Information till allmänhet och media koordinerades på regional nivå i de gemensamma samverkansfunktionerna. På delstatsnivå hanterades kriskommunikationen av Governors Office of Emergency Services (OES). Dessutom kompletterades detta med en särskild koordineringsfunktion etablerad vid den av FEMA (Federal emergency management agency) upprättade Joint Field Office i Los Angeles.

3.2.3 Evakuering

I samband med bränderna evakuerades mer än 600 000 människor, vilken var den största evakueringen i USA sedan orkanen Katrina 2005. Totalt var ca 600 000 utrymda under ca 3-7 dagars tid. Siffror på upp till 1 000 000 figurerade också i medier. Planer för evakuering fanns etablerade och var väl kända inom de berörda insatsorganisationerna och bland allmänheten. Såväl utbildning som övning hade genomförts på senare tid.

3.3 Återuppbyggnad

I såväl lagstiftning som operativ organisation finns en struktur för initiala åtgärder som syftar till normalisering och återuppbyggnad. Detta innefattar bland annat ett system för ekonomiskt stöd till såväl drabbade kommuner, enskilda som företag. Utöver de ansvariga myndigheterna på lokal och regional nivå etablerades även en särskild funktion för detta stöd genom FEMA:s försorg.

3.4 Situationen före händelsen

Normal sett förhärskar ett torrt och nederbördsfattigt klimat i området. Föregående år var ett extremt år med i stort sett total avsaknad av regn i det branddrabbade området under de senaste åtta månaderna. De cykliskt återkommande kraftiga vindar, så kallade Santa Ana vindar, är karakteristiska för södra Kaliforniens kustregioner. Det är en varm, torr vind som blåser från ökenområdena i öst eller nordost ut mot kusten. Denna typ av vindar är vanligast förekommande från oktober till mars. Vindarna uppstår vanligtvis när ett högtryck, som gör att luften roterar medurs, bildas över en högplatå mellan Klippiga bergen och Sierra Nevada. Santa Ana vindarna karaktäriseras av att uppnå väldig höga vindstyrkor med en generell vindriktning från bergen ned mot kusten. Detta i kombination med att kustlandskapet i regionen är kraftigt kuperat med bergstoppar över 2000 m höjd bara några kilometer från kusten, och en bebyggelse som förtätats och sprider sig allt längre upp i bergen innebär avsevärda risker för såväl liv som miljö i samband med skogsbränder.



Oskadat hus utanför San Diego.

Foto: Hans O Spets

Enligt regler för byggnation så är den som äger en fastighet med byggnader i de skogsbrandutsatta områdena skyldig att hålla rent från busk och annat brännbart intill ett avstånd av 30 meter från byggnader. Detta på grund av att vegetationen är starkt bidragande orsak till hastigheten och omfattningen av brandspridningen.

3.5 Anpassad beredskap

Med anledning av de meteorologiska prognoserna höjdes beredskapen, inför det aktuella veckoslutet, vid de flesta av de ansvariga myndigheterna. På delstatsnivå fanns en beredskap för att tidigt fatta beslut om State of Emergency. Stabsfunktioner förstärktes och beredskapshöjning avseende vissa direkt operativa resurser genomfördes



Foto: Per-Anders Berthlin

4 Bakgrund

I syfte att ge en bättre bakgrund till observationerna och följande diskussion ges i detta kapitel en bakgrundsbeskrivning till några, enligt observatörerna, viktigare områden.

4.1 National Response Framework (NRF)

Bakgrund

När National Response Plan (NRP) presenterades i december 2004 sades den vara en hörnsten i amerikanarnas arbete med att förhindra terroristattacker och minska USA:s utsatthet för katastrofer och nödsituationer. Departement for Homeland Security (DHS) ledde arbetet och med terrorattackerna den elfte september 2001 i minne fick NRP:en stor uppmärksamhet. Cheferna på alla av USA:s viktigaste myndigheter skrev personligen under på planen i en så kallad Signatory Partners.

NRP skulle vara en operativ plan för att integrera och använda federala resurser effektivt i händelse av "incidenter av nationell signifikans". Ett antal kriterier togs fram karakteriserande dessa incidenter¹. NRP:en var tätt sammanlänkad med National Incident Management System (NIMS) som ger det definierade ramverket kring hur man skall arbeta med ledning, organisationsstrukturer, kommunikation, terminologi, et cetera på plats vid en incident².

Förändringar i NRF jämfört med NRP

USA har varit drabbat av ett antal katastrofer efter 2004 och utifrån dessa erfarenheter har en revidering av NRP genomförts. National Response Framework (NRF) har lagts fram vid årsskiftet 2007/2008.

Man väljer exempelvis termen *Framework* (ramverk) istället för plan då detta sägs bättre korrespondera med dess syfte att fungera som en guide för integrationen och samverkan mellan lokala, delstaters och federala aktörer.

Man förändrar en del terminologi och tar exempelvis bort incidenter av nationell signifikans då man istället önskar att responssystemet – ramverket - fungerar på liknande sätt oavsett krisens omfattning. Man har lagt ett ökat fokus på partnerskap och hur olika aktörer skall komplettera varandra i krishanteringen.

Ramverket har kompletterats med en uppdaterad del om planeringsarbetet där vikten av detta gemensamma arbete betonas. Man har dessutom utvecklat ramverket för att passa en större målgrupp. Även beslutsfattare från det privata näringslivet och frivilligorganisationer skall kunna använda NRF.

¹ http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/NRP_Brochure.pdf

² <http://www.fema.gov/emergency/nims/>

Allt det som är nytt i NRF jämfört med NRP finns beskrivet på FEMA:s hemsida.³

Sammanfattande syfte

Sammanfattningsvis sägs syftet med NRF vara att säkerställa att beslutsfattare inom den statliga förvaltningen, den privata sektorn, frivilligorganisationer, och personer som arbetar med katastrofhantering över hela landet förstår roller, ansvar och relationer för att hantera alla typer av incidenter effektivt.⁴

4.2 National Incident Management System⁵

National Incident Management System (NIMS) är en övergripande nationell inriktning för ledning av omfattande insatser vid allvarliga händelser som skall vara tillämpbar på samtliga ledningsnivåer och inom alla berörda sektorer. NIMS har utvecklats som en del av implementeringen av National Respons Plan.

Syftet med NIMS är att:

- systemet skall kunna tillämpas vid alla typer av händelser och oberoende av händelsens storlek och komplexitet.
- stärka koordinering och samverkan mellan offentliga sektorn och privata aktörer i samband med alla tänkbara insatser.
- stödja en standardisering och stärka den interoperabilitet som krävs för att effektivare kunna möta hot och risker i det moderna samhället.

4.3 Incident Command System⁶

Incident Command System (ICS) är ett standardiserat koncept för ledning av insatser vid olika slags olyckor, kriser och katastrofer. Konceptet utvecklades ursprungligen, redan under 70-talet, i Kalifornien av FIRESCOPE⁷ för att stärka ledningsförmågan vid omfattande skogsbränder. Konceptet är utvecklat för att hantera ledning av stora insatser med hög komplexitet med många inblandade aktörer men även för att vara fungerande vid vardagsinsatser oberoende av händelsetyp. Under senare år har allt fler, såväl lokala som federala organisationer, infört detta system för insatsledning. I Kalifornien var systemet fullständigt implementerat 2006 inom samtliga organisationer som medverkar i operativ verksamhet, efter ett beslut som inkluderats i California Emergency Services Act 2004. I dag är systemet antaget av ett flertal av de federala myndigheterna såväl som ett stort antal lokala aktörer i olika delar av USA.

³ <http://www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/whatsnew.pdf>

⁴ http://www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/NRF_FAQ.pdf

⁵ <http://emilms.fema.gov/IS700CM/index.html> (interaktiv kurs om NIMS)

⁶ http://www.nimsonline.com/nims_3_04/incident_command_system.htm

⁷ Firefighting Resources of California Organized for Potential Emergencies (FIRESCOPE)

4.4 Kaliforniens lagstiftning för kriser och katastrofer

Kaliforniens reglering och hantering av insatser vid kriser och katastrofer har varit en viktig del som bakgrunds material vid arbetet att etablera NRF. I huvudsak är det två författningar som ligger till grund för Kaliforniens system för att dels hantera stora olyckor och samhällsliga kriser samt ge ekonomiskt stöd för återuppbyggnad/normalisering efter en sådan händelse. Därutöver är det relevant att nämna några av de lagrum vad gäller samverkan med andra delstater och federala myndigheter:

- Interstate Civil Defence and Disaster Compact (1951)
- Emergency Management Assistance Compact (2005)
- California Disaster and Civil Defence Master Mutual Aid Agreement

California Emergency Services Act

California Emergency Services Act (CESA) är i det närmaste en motsvarighet till vår lag om skydd mot olyckor, men har en något vidare omfattning. Här finner man bland annat regleringar angående mandat för Guvernören, beslut om State of Emergency, ingrepp i annans rätt, tjänsteplikt etc. Några skillnader som kan vara värt att nämna är att

- det på delstats nivå finns en myndighet, Office of Emergency Services (OES), inom guvernörens administration, som ansvarar för övergripande ledning och koordinering.
- författningen, CESA, innehåller grundläggande regleringar om ekonomiskt stöd till skadedrabbade.
- The Incident Command Systems (ICS) är en gemensam ledningsmodell som förespråkas av CESA. Modellen togs ursprungligen fram av the FIREScope Program (se kapitel 5.3).

California Disaster Assistance Act

California Disaster Assistance Act (CDAA) reglerar delstatens ekonomiska stöd för akuta åtgärder för reparation och återuppbyggnad efter en olycka eller katastrof. Stödet kan utgå till enskilda, privata företag och till offentliga aktörer på lokal och regional nivå.

4.5 State of Emergency

I USA finns det flera metoder för statens agerande vid kriser. En delstatsguvernör eller till och med en borgmästare kan ta beslut om State of Emergency inom sitt område. Detta är förhållandevis vanligt förekommande i en delstat särskilt när det gäller naturolyckor. För att federala resurser från exempelvis FEMA ska kunna stödja krishanteringen måste beslut tas av presidenten om federal emergency declaration. Detta beslut förutsätter att beslut först tagits på delstatsnivå.

Normalt sett så innehåller ett beslut från guvernören ett mandat att koordinera insatsen och att normala administrativa rutiner kan förbises i syfte att öka beslutsförmågan. Besluten kan även innehålla en ekonomisk

dimension som syftar till att kraftsamla resurser i ett tidigt skede samt att stödja de drabbade (se exempel på beslutsformulering i bilaga).

Besluten om State of Emergency i Kalifornien utgår från California Disaster Act. Besluten medför ofta en samlad inriktning för främst delstatliga myndigheters verksamhet utifrån en särskild händelse. De innehåller också ofta en ekonomisk dimension som medger en särskild finansiering av insatser. Det innebär att besluten för många aktörer är helt avgörande för omfattning av deras insats.

4.6 Ekonomi

Både på delstats nivå och på federal nivå finns system implementerade för ekonomiskt stöd till såväl drabbade kommuner, enskilda som privata företag.

Kaliforniens program för ekonomiskt stöd

I California Disaster Assistance Act finns regleringar gällande ersättning och ekonomiskt stöd till lokala myndigheter, kommuner, enskilda och företag, se kapitel 5.4.

FEMA:s ersättningsprogram till kommuner och lokala organ

Federal Emergency Management Agency (FEMA) är en självständig federal myndighet i Department of Homeland Security. FEMA:s uppgift är att förbereda, förebygga, hantera och, efter katastrofer, återuppbygga. Man erbjuder även lokala myndigheter och kommuner finansiellt stöd i samband med katastrofer. Presidenten kan förklara att en olycka eller katastrof är att betrakta som en Nationell katastrof, vilket innebär att drabbade har rätt till federal hjälp. Den hjälp som riktar sig till kommuner och lokala myndigheter kallas Grants and Assistance Programs for Governments. Det finns ett stort antal olika program att söka stöd från beroende på naturkatastrofens eller skadans natur.⁸

⁸⁸ Källa: Departementsskrivelse 2007:51

(<http://www.regeringen.se/content/1/c6/09/48/20/b4b3fd36.pdf>)

5 Observationer - diskussion

I kapitlet redogör vi för våra observationer. Vi lägger även till observatörernas egna diskussionspunkter utifrån våra tidigare erfarenheter och kunskap om det svenska systemet. I den mån det saknas diskussionspunkter har vi valt att bara redogöra för observationen.

En viktig parameter som uppgavs påverka utfallet av arbetet med megainsatsen var att flertalet av de åtgärds punkter som redovisats i rapporterna⁹ efter 2003 års bränder hade åtgärdats (se kapitel 5.4 angående Blue Ribbon Task Force).

Av 48 föreslagna åtgärder angavs att de flesta var implementerade. 2003 års erfarenheter gav värdefulla lärdomar. Vid flera tillfällen angav insatspersonal vi träffade, att de övat tillsammans med andra, att tekniska system för samverkan och materiel har anskaffats samt att lagstiftning ändrats sedan 2003. Insatspersonalen angav att det påverkat deras arbete på ett positivt sätt.

5.1 Ledning och samordning

5.1.1 Operativ samordning/samverkan under insats

Vi besökte FEMA:s och staten Kaliforniens ledning och sambandsorganisation i Los Angeles samt ledningscentralen i San Diego County. Vi noterade att man hade samma uppbyggnad och alla aktörer var väl införstådda i sina roller och med systemet. De angav också att de hade lätt att hitta sin roll i funktionen.

Det finns ett gemensamt system för operativ ledning i Kalifornien (ICS). Andra delstater deltog med resurser vilket också indikerar att systemet finns även för samverkan mellan delstater. Vi observerade att systemet även är tvärsektoriellt och täcker in andra sektorer än räddningstjänst. FEMA:s representant¹⁰ beskrev att det fattats beslut om att alla delstater bör införa det gemensamma systemet i syfte att kunna klara av de riktigt stora insatser när det krävs mycket resurser.

Incident command system (ICS) är gemensamt för samtliga deltagande organisationer. Det vi observerade var att ledningspersonal var utbildad för sin befattning. För att inga missförstånd skulle uppstå mellan de olika organisationerna gällde gemensam nomenklatur och tillämpning. Prestigelös samverkan rådde mot gemensamma mål. Målstyrningen gav stort utrymme för initiativ från insatta enheter. Beslut fattas även på lägsta möjliga nivå enligt delegation.

⁹ [http://www.oes.ca.gov/WebPage/oeswebsite.nsf/ClientOESFileLibrary/Fire%20-%20Blue%20Ribbon%20Commission/\\$file/BlueRibbonRept.pdf](http://www.oes.ca.gov/WebPage/oeswebsite.nsf/ClientOESFileLibrary/Fire%20-%20Blue%20Ribbon%20Commission/$file/BlueRibbonRept.pdf)

¹⁰ John Mc Kay, FEMA

Från räddningstjänstens sida angavs att ICS-systemet medgav en snabb och omfattande styrkeuppbyggnad utan att enheterna behövde tveka över lydheidsförhållanden eller uppgift och roll i insatsen.

De flesta involverade organisationer ingick i någon eller flera staber på olika nivåer. Samverkan uppfattade vi genomsyrade arbete och det fanns ingen eller liten konkurrens mellan de deltagande organisationerna. De samverkande staberna var lokaliserade till såväl förberedda som tillfälligt etablerade ledningsplatser. Gemensamt för alla ledningsplatser var att det fanns en gemensam struktur och metod för samverkan som anammats på förhand (ICS).

Vi noterade särskilt att det finns en enighet att myndigheter inte ska ha ett eget system för ledning, utan att man ska använda sig av det gemensamma. Det gäller även för situationer som bara berör den egna verksamheten, vilket innebär att samma ledningssystem används vid stora händelser som vid mer frekventa händelser.

Bränderna 2003 medförde att gemensam utbildning och övning har genomförts i Kalifornien och gett en förbättrad gemensam förmåga som avspeglar den tydliga samverkanstrukturen vid de observerade bränderna.

Trots att man skalade upp insatsen till att omfatta mer än 13 000 personer så upplevde vi inte att ledningsförmågan utgjorde en begränsning. Ledningssystemet för den gemensamma megainsatsen verkade som ett stöd för att samordna de deltagande enheterna mer än att det skulle styra dem i en hierarkisk struktur. Initiativkraften finns kvar hos varje deltagande enhet och där det fortfarande finns möjlighet att fatta beslut på lägsta möjliga nivå.

Diskussion

Jämfört med Sverige uppfattar vi att det i Kalifornien finns en större motivation till att tillämpa ett gemensamt system för ledning. Detta beroende på de upprepade erfarenheterna från mer omfattande händelser med behov av megainsatser.

Strukturen av insatsorganisationen kan i stort jämföras med de strukturer som används inom svensk räddningstjänst avseende såväl skadeplatsledning som övergripande ledning på regional nivå. Till stora delar kan det svenska och kaliforniska systemet uppfattas som identiska. Vi uppfattar dock att i Kalifornien har man en tydligare struktur för att genomföra, administrera och leda de riktigt stora insatserna.

I Kalifornien är det tydligt att högre ledningsnivåer stödjer underliggande ledningsnivåer gällande samordning och resursfördelning. Ur ett svenskt perspektiv uppfattar vi vårt system mer hierarkiskt där det kan te sig som att man bör avvakta högre ledningsnivås beslut.

Utifrån våra observationer anser vi att:

- tillskapandet av ett ramverk för gemensam operativ ledning, övergripande koordinering mellan aktörer och principer för gemensam hantering av resurser, kommunikation och krisinformation skulle stärka förmågan att effektivt hantera omfattande samhällsliga kriser i Sverige (jmf NRF)!
- en effektiv hantering av stora eller komplexa insatser i Sverige kräver en utveckling av gemensamma ledningssystem (jmf NIMS och ICS)!
- det saknas tillräcklig motivation i Sverige för att införa gemensamma ledningssystem.
- det saknas idag en aktör med tydligt mandat att ta initiativ till samordning av ledningssystemen i Sverige.
- det krävs ett förberedande arbete och ett tydligare mandat än idag för att de geografiskt områdesansvariga mer effektivt ska kunna samverka med sektoransvariga myndigheter!

5.1.2 State of Emergency

Beslut om State of Emergency fattades av såväl guvernören som presidenten i ett tidigt skede. Väderprognoserna och erfarenheterna sedan tidigare gjorde att guvernörens beslut togs samma dag som de mer omfattande bräderna startade. Presidenten tog beslut dagen därpå när omfattning blivit än större. Besluten av guvernören, som behandlar mandat och inriktning, utgår från California Disaster Act.

Vi uppfattade att besluten var utformade så att de stödde såväl den enskildes åtgärder som de operativa insatserna (se exempel i bilaga). Våra intryck var att besluten var stödjande och inriktande med angivande av tidsramar i vissa fall. De uppfattades inte som ett övertagande av ansvar från andra aktörer. Besluten innehåller också en ekonomisk dimension där finansieringsgrund anges. Vid besöken uppfattade vi att de inblandade aktörerna tidigt kände till innehållet i beslut om State of Emergency.

Formuleringarna uppfattar vi också som utformade för att visa allmänheten att de offentliga aktörerna verkligen är samordnade och koordinerar sig för att bistå de drabbade på bästa möjliga sätt.

Besluten kunde i vissa fall uppfattas som att beskriva redan tagna beslut från de olika aktörerna. I de fallen uppfattar vi beslutet om State of Emergency som ett tydliggörande av den samlade viljan hos alla aktörer i syfte att visa allmänheten och medier vad som görs för att hantera situationen mer än att det är inriktande för insatsen.

Allmänheten delgavs innehållet i besluten genom massmediernas rapportering samt genom Internet, bl.a. genom guvernörens hemsida www.gov.ca.gov .

Diskussion

I Sverige översätts State of Emergency ofta med undantagstillstånd som förflyttar ansvar för genomförande av insatsen. Vår diskussion innebär inte att vi som observatörer vill införa undantagstillstånd eller katastrofläge i Sverige. Däremot anser vi att beslutsformuleringarna kan vara intressanta i syfte att verka stödjande för de inblandade aktörerna och även de drabbade.

Utifrån observationerna anser vi att:

- det i Sverige vore värdefullt att överväga om metodiken med besluten eller beslutens formuleringar kan användas av de geografiskt områdesansvariga myndigheterna på främst lokal och regional nivå eller möjligtvis av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB för inriktning av insatser.
- studier bör göras på vilken betydelse beslutsformuleringarna har för samverkan.
- studier bör göras på vilken betydelse det har att besluten i Kalifornien utgår från guvernören. I vilken utsträckning uppfattas besluten av allmänheten som att "det offentliga" samverkar och samordnar sig för samhällets bästa? Det politiska ledarskapet var påtagligt i Kalifornien.

5.1.3 Finansiering – ekonomi

På morgonen den 26 oktober fick vi en dragning av en representant från den sektionen vid LA County Fire Department som hanterar finansiella frågor vid insatser. Ett system för löpande ekonomisk uppföljning av insatserna tillämpas i Kalifornien sedan flera år tillbaka. Systemet ger även möjlighet att grunda operativa beslut mot en god kostnad/nytta analys. Systemet uppfattades ge en god kontroll på de kostnader som uppstår fördelat på typ av insats och personalresurser i ett mycket tidigt skede. Systemet medger även en bedömning av vad nästa dags planerade insats kommer att kosta. På detta sätt beskrevs systemet kunna redovisa de ekonomiska konsekvenserna i nära nog realtid samt att kunna ge en bedömning av insatsens kostnad på sikt.

Med guvernörens beslut om State of Emergency och presidentens beslut om "federalt stöd" så effektuerades ett förberett system för ekonomiskt stöd för såväl kostnader för de operativa insatserna som ersättning till de direkt skadedrabbade. Stödet som utgick kan vara i form av direkt ersättning eller lån. Mottagarna kan vara enskilda, kommuner, frivilligorganisationer eller delstaten Kaliforniens olika myndigheter.

I de besökta staberna fanns uppdraget att kontinuerligt följa upp kostnaderna. En medvetenhet fanns också hos insatsenheter om vikten av att ett aktivitetsanslag angavs för varje insats. På kvällen kunde man redovisa kostnaderna för den samlade insatsen och på enkelt sätt även göra

en prognos för kostnaden för nästa dag. En i förväg framtagen guide följdes (se guiden FIREScope)¹¹-

Vid besöket på FEMA:s joint field office i Los Angeles noterades särskilt att FEMA även har direktkontakter med enskilda drabbade som inte administrerades av staten Kalifornien. Den enskilde har möjlighet att få ekonomiskt stöd direkt från FEMA enligt ett förberett system.

Diskussion

Utifrån observationerna anser vi att:

- ett system i Sverige för kostnadsersättning till kommuner (och andra aktörer) vid samhällsliga kriser som ej är att hänföra till räddningstjänst ger bättre förutsättning för en effektiv krishantering,
- det svenska systemet med statlig ersättning i efterhand för räddningstjänst innebär fördröjning av beslut om kostsamma åtgärder jämfört med Kalifornien/USA,
- ett införande av ett system i Sverige för direkt uppskattning av insatsens kostnad skulle innebära att MSB får en förbättrad möjlighet att stödja såväl den kommunala räddningstjänsten som kommuner och andra aktörer, på ett utökat sätt,
- system med federal ersättningen till enskilda i USA innebär att samhället återställs snabbare än i Sverige och att den totala kostnaden minskar,
- det vore intressant att studera vilken diskussion finns/fanns i USA kring hur stort ekonomiskt ansvar det offentliga kan ta i förhållande till den enskilde, försäkringsbolag med flera.

5.2 Kriskommunikation

Vid våra besök på samverkansstaberna var gemensam kriskommunikation en genomgående högt prioriterad fråga och det angavs att man hade lärt sig mycket från tidigare stora händelser i Kalifornien.

När det gäller att undvika felaktig information samt ryktesspridning arbetar man mycket proaktivt. I staber fanns funktioner som hade till uppgift att undersöka rykten i syfte att kunna bemöta dem tidigt. Genom omvärldsbevakning har man kontroll av ryktesspridning och kan tidigt gå ut med saklig information genom medierna samt genom upplysningsnumret 211 och systemet Reversed 911 (se 5.2.2 samt 5.2.3).

5.2.1 Symboliskt ledarskap

I såväl media som vid våra intervjuer framgick det med all tydlighet vilken stor betydelse för allmänhet och involverade aktörerna, som guvernörens och presidentens engagemang i händelsen spelade. Såväl besök som deras uttalanden framhölls. Viktigt att uppmärksamma var att de EJ lade sig i den operativa verksamheten, utan uteslutande höll sig till att stödja operationerna och visa deltagande med de berörda. Medier gav uttryck för

¹¹<http://www.firescope.org/>

vikten av att de framträdde, inte på grund av erfarenheterna från Katrina, utan för att stödja de involverade samt de drabbade. I medierna återgav de drabbade att de fick en tydlig känsla av att myndigheterna verkligen bryr sig om att hjälpa och är synkroniserade och inte skyller på varandra.

Några av de inblandade i insatsstyrkorna hade synpunkter på att helikoptrarna för brandsläckning var beordrade att vara på marken under presidentens besök. Samtidigt accepterade de detta utifrån säkerhetssituationen och att det totala värdet av besöket var positivt.

5.2.2 Upplysningsnummer 211 för avlastning av nödnumret 911

I San Diego finns sedan något år tillbaka inrättat ett fast upplysningsnummer, 211, som ett komplement och avlastning för nödnumret 911. Syftet är att ge information till drabbade och anhöriga i samband med olyckor och andra krissituationer. Denna funktion upplevdes som mycket positiv och medförde att det inte uppstod någon besvärande överbelastning av larmnumret 911. I San Diego county var call-centret för 211 lokaliserat i anslutande lokaler till larmcentralen. Det har redan tidigare funnits tankar om att upprätta funktionen i andra delar av Kalifornien. De inblandade var mycket nöjda med systemet och andra aktörer angav att de också har för avsikt att implementera systemet i andra delar av staten och landet.

Diskussion

Utifrån observationerna anser vi att:

- det bör etableras ett gemensamt upplysningsnummer i Sverige för avlastning av nödnumret 112. Vid etablering av bör erfarenheterna från Kalifornien/USA tas tillvara.

5.2.3 Information till allmänheten

Ett uppringande system, Reversed 911, för förberedande informationsspridning och alarmering till allmänheten användes i San Diego. Där kunde man utifrån en geografisk avgränsning ringa upp abonnenter och ge information via det fasta telefonnätet. Systemet finns även i Los Angeles, men detta var dock inte känt och implementerat i den operativa organisationen, och följaktligen nyttjades inte systemet. Existerande system var begränsat i antalet nummer som kunde ringas upp samtidigt. Utveckling av systemet diskuterades för att kunna ringa upp fler abonnenter samtidigt. Systemet klarar även att ringa upp mobiltelefoner, men då krävs att abonnenten gjort en frivillig registrering. Dock var det endast ett fåtal som kunde nås på detta sätt. Det påtalades vid flera av besöken att funktionerna var effektiva även om det fanns begränsningar.

Enligt information från Sergeant John R. Hargraves vid LA County Sheriff's Department, EOB, bör man ha ett avgränsat område för denna typ av service och maximalt 10 000 abonnenter inom området. Annars fungerar systemet inte så bra. Det var enbart fasta telefonlinjer som ingick, inga mobiltelefoner ringdes upp.

Guvernören uttalade sig ofta kring megainsatsen och vad som gjordes i form av åtgärder mm. Besluten om State of Emergency, uppfattade vi, fick stort genomslag även hos allmänheten.

Diskussion

Utifrån observationerna anser vi att:

- erfarenheterna från informationssystemet Reversed 911 och Kaliforniens angivna behov av utveckling bör studeras vidare.
- beslutsformen State of Emergency är intressant att studera utifrån ett kriskommunikationsperspektiv. Hur uppfattas formuleringarna av besluten av involverade aktörer, allmänheten samt privata aktörer? Finns det guidelines för hur besluten utformas för att vara inriktande och stödjande? Kan kunskapen och erfarenheten användas av de geografiskt områdesansvariga i Sverige i syfte att stödja och inrikta insatser?

5.2.4 System för information mellan aktörer

Vid besöket vid den gemensamma ledningen för San Diego County påtalades nyttan av ett enkelt system för att sprida information mellan aktörerna. Tidigare hade San Diego mer avancerade system som man lagt åt sidan till förmån för ett mycket enkelt system som beskrevs ge en bra överblick av de senaste händelserna. Framförallt tryckte man på att det inte behövdes någon särskild förkunskap för att kunna jobba i systemet. Uttrycket "Keep it simpel" användes av flera aktörer som ett ledord för att få liknande system att fungera i praktiken.

Särskild kompetens och behörighet krävdes till de gamla systemen och därför gick man ifrån detta då man insett vikten av att ett system som används i vardagen också fungerar i en katastrofsituation.

Ett system administrerat av Governors Office of Emergency Services användes som gemensam plattform för informationsspridning i samband med händelsen. Detta innebar att alla aktörer är länkade till sidan och detta kan liknas vid en variant av Krisberedskapsmyndighetens webbaserade informationssystem krisinformation.se.

5.2.5 Cisco och FEMA:s system för samordning av kommunikationssystem



FEMA:s sambandsfordon vid joint field office i Los Angeles
Foto: Hans O Spets

Vid observationen träffade vi på två sambandsenheter som kunde länka samman olika kommunikationssystem och distribuera signaler på vilket kommunikationssätt som helst. Enheterna är mobila och ställs upp i områden där många aktörer med olika system ska samverka eller där ordinarie system inte är tillgängligt.

Företaget Cisco systems har fem mobila enheter för samordning av olika system för kommunikation i USA. De är fördelade över landet och ställs till förfogande utan kostnad till de involverade aktörerna. Två enheter finns på västkusten och en av dem användes vid sheriffs command post för Harris fire i San Diego County. Vid Harris fire hade infrastrukturen för telefoni påverkats av branden. Resursen från Cisco systems bistod även med att etablera ett system för trådlöst Internet i det påverkade området.

FEMA har även egna liknande resurser som används vid större händelser där telefonnät eller annat är utslaget. Med anledning av jordbävningensrisken i Kalifornien finns FEMA:s resurser stationerade i staten. Resursen stod standby i Los Angeles under insatsen.

Användandet av ett sådant system innebär att även utländska styrkor kan koppla in sina radioapparater i kommunikationssystemet och bli en del av detta.

5.3 Evakuering

Uppfattning vi fick av besöken och medierna var att de flesta som behövde evakuera löste inkvartering på annat sätt än genom stöd av myndigheterna och frivilliga organisationer. Mottagning och omhändertagande var övat innan och samarbetet angavs ha fungerat mycket effektivt. Röda korset administrerade den uppsamlingsplats för evakuerade som vi besökte, som var lokaliserad till en skola i San Diego.

Beslut om utrymning kunde tas på lägsta möjliga nivå om behov fanns av snabbt beslutsfattande. Incident commander tog normalt beslut om planerad utrymning i samråd med andra involverade aktörer, främst polisen och kommunen. Polisen var den som svarade för att effektuera utrymningen och att bevaka området. Bevakningen var en mycket viktig parameter för att skapa ett förtroende hos de drabbade så att de accepterar beslutet om utrymning.

I de områden vi besökte användes skolor för att stödja de utrymda. Även större sportarenor användes exempelvis i San Diego för att kunna ta emot ett större antal utrymda.



Röda korset använde skolor för mottagande av evakuerande
Foto: Hans O Spets

Tre nivåer fanns för information och beslut om evakuering. Information gavs i ett tidigt skede vilket innebar att den enskilde själv kunde förbereda sig eller ta eget beslut. Myndigheternas beslut kunde tas på två nivåer, frivillig eller obligatorisk evakuering. Val av nivå eller att informera berodde på den bedömda risken för att drabbas av branden. Beslut om frivillig evakuering togs när risken ökade till att den enskilde kunde bli drabbad inom det närmaste dygnet. Det var dock fortfarande upp till den enskilde att själv ta ställning. Beslutet om frivillig evakuering innebar också att myndigheterna informerade om förberedelseåtgärder i syfte att snabba upp processen när beslutet om obligatorisk evakuering togs. Det beslutet kunde dock inte tvinga de boende att evakuera eftersom det saknas tvingande lagstiftning. Polisen löste dock detta genom att nyttja annan lagstiftning om att man inte får utsätta minderårig för fara. Fanns det barn under 15 år i byggnaden så hade man befogenhet att evakuera dessa medan äldre personer själv kunde bestämma om evakuering eller inte. Hade man en gång utrymt så fick ingen återvända innan beslut tagits av myndigheterna. Beslut om att medge de boende att återvända togs när det bedömdes som säkert.

Erfarenheterna från tidigare bränder som inte varit så omfattande eller i vissa delar så snabba medförde att vissa vägrade evakuera. Brandmän skadades när de sedan fick försöka rädda dem som valt att vara kvar eller de som återvänt utan lov. Kontrollsystem och även fysisk markering av evakuerade byggnader fanns och bevakades av polisen för att också hålla plundrare borta. De nedbrunna husen genomsöktes för att konstatera om någon förolyckats.

Det var inte en stor massevakuering utan ett stort antal begränsade evakueringar. Detta medförde att det blev lättare att hantera situationen enligt aktörerna.

Diskussion

Utifrån observationerna anser vi att:

- Sverige har bristande förmåga i att kunna hantera en mer omfattande situation som innebär att ett stort antal människor behöver evakueras/utrymmas under en längre tidsperiod.
- det finns behov av att utveckla metoder för att hantera evakuering/utrymning effektivare. Vi rekommenderar att det genomförs en studie på metodik och system för evakuering/utrymning och att en bedömning av svenskt behov och förmåga görs.

5.4 Blue Ribbon Task Force - utvärdering

Efter 2003 års omfattande bränder tillsatte f.d. guvernör Gray och Guvernör Schwarzenegger en arbetsgrupp för att utvärdera insatserna och övriga åtgärder relaterade till händelsen med uppdrag att ge förslag till förbättringsåtgärder. Gruppen benämns Blue Ribbon Task Force och är sammansatt av representanter från flertalet av de direkt involverade myndigheterna och departementen på såväl lokal, regional, delstatlig och

federal nivå. Representationen i gruppen var både folkvalda som chefstjänstemän. Blue Ribbon Task Force gav 48 rekommendationerna utifrån branden 2003 i Kalifornien. Rekommendationerna innefattade åtgärder för att åtgärda både materiella och personella brister såväl som förändringar i lagstiftning samt förändring av organisation och metoder. De flesta av de rekommendationerna som gavs vid den omfattande branden 2003 angavs ha implementerats och enligt de vi mötte lett till en klart förbättrad samverkan.

Efter bränderna 2007 uppdrogs återigen till Blue Ribbon Task Force att genomföra en förnyad studie.

Vi uppfattade att skillnaden i implementering av erfarenheter mellan Sverige och Kalifornien i huvudsak utgår från finansiering, snabbhet och lyhördhet från de involverade aktörerna. Lyhördheten bedöms gå hand i hand med att åtgärderna kan finansieras. Den verkar i Kalifornien utgå från både federal och delstatlig nivå. Lyhördheten beror också troligtvis på att det finns en part som har mandat att ställa krav på andra aktörer vilket innebär att åtgärder som bedöms nödvändiga snabbt kan implementeras.

Diskussion

Vi anser att de främsta framgångsfaktorerna för denna form av utvärdering, som inte enbart identifierar problemområden utan leder till att föreslagna rekommendationer verkligen implementeras och får effekt är:

- ett tydligt mandat som utgår från förberedda strukturer.
- att gruppen är sammansatt av aktörer med högt förtroende inom berörda organisationer.
- att det finns en tydlig koppling till finansiering av föreslagna åtgärder samt ett tydligt ansvar för uppföljning av implementeringen.

Utifrån observationerna anser vi att:

- utvärdering efter händelser i Sverige bör förberedas på ett utökat sätt. Det bör vara en sammansatt grupp av flertal aktörer med ett högt förtroende i syfte att få genomslag för rekommendationerna.
- en finansieringsform som, jämfört med idag, medger en snabbare och mer samlad finansiering bidrar starkt till att erfarenheterna implementeras. Exempelvis kan övervägas om det i Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bör finnas en tydligare koppling mellan utvärdering och satsningen av medlen från anslag 2:4.
- en myndighet bör ges ansvar att ha ett övergripande ansvar för att denna typ av uppföljningar och att implementering sker.
- en studie genomförs avseende hur systemet för utvärdering efter händelser i Sverige kan stärkas.

6 Slutsatser/överväganden

Förslag till fortsatta studier

Observatörernas uppfattning efter de observationer som gjorts i Kalifornien är att det finns områden inom vilka vi bör fördjupa kunskapen i syfte att bättre kunna överväga eventuella lärdomar för svenskt eller till och med europeiskt vidkommande. De områden vi föreslår fortsatta studier inom är:

NRF och NRP

- Vilka erfarenheter har USA dragit vid införandet av ett gemensamt ramverk (NRF och NRP)? Finns det möjlighet att införa ett gemensamt ramverk utifrån svenska och europeiska förhållanden?

NIMS och ICS

- Hur har processen sett ut och vilka erfarenheter har man i USA/Kalifornien av implementeringen av gemensamt ledningssystem (NIMS och ICS)? Finns det möjlighet att införa ett gemensamt ledningssystem utifrån svenska förhållanden?

Ekonomi – finansiering

- Tillämpningar av systemen för ekonomiskt och finansiellt stöd bör studeras avseende vilken effekt de har för insatsers genomförande.

Blue Ribbon Task Force - utvärdering

- utvärdering efter händelser i Sverige bör förberedas på ett utökat sätt. Det bör vara en sammansatt grupp av flertal aktörer med ett högt förtroende i syfte att få genomslag för rekommendationerna.
- En studie genomförs avseende hur systemet för utvärdering efter händelser i Sverige kan stärkas.

Evakuering

- Finns det behov av att skapa förbättrade möjligheter till mer omfattande evakueringar/utrymningar i Sverige?
- Vilka möjligheter utifrån lagstiftning och resurser har vi i Sverige att genomföra större utrymningar/evakueringar under en längre period?

Kriskommunikation

- Vid etablering av gemensamt upplysningsnummer i Sverige bör erfarenheterna från Kalifornien/USA tas tillvara.
- Erfarenheterna från alarmeringssystemet Reversed 911 och deras behov av utveckling bör studeras vidare.

State of Emergency

- Hur uppfattas formuleringarna av besluten av involverade aktörer, allmänheten samt privata aktörer? Finns det guidelines för hur besluten utformas för att vara inriktande och stödjande? Kan kunskapen och erfarenheten användas av de geografiskt områdesansvariga i Sverige i syfte att stödja och inrikta insatser?

Referenser/källor

Besökta funktioner

- LA County fire department – lokal nivå
- Joint Field Office i Los Angeles som var FEMA:s tillfälliga stab för operationen – federal nivå
- Emergency Operations Centre, EOC, County of San Diego: koordineringsstab för området runt staden San Diego – regional nivå
- Sheriff's command post for the Harris Fire; San Diego County Sheriff's department med uppdrag att evakuera, bevaka och söka i området öster om San Diego – skadeplats nivå
- California Forest Fire departements command post for the Harris Fire; koordinering och underhåll av räddningstjänstresurser (ca 3000 man med förläggning och underhåll) samt helikoptrar (18 st) för Harrisområdet öster om San Diego. – skadeplats nivå.
- Svenska generalkonsulatet i Los Angeles



En av informationstavlorna på California Forest Fire departements command post for the Harris Fire

Foto: Hans O Spets

Medier och hemsidor

- www.dhs.gov
- www.fire.ca.gov
- www.latimes.com
- www.usatoday.com
- http://gov.ca.gov
- www.californiavolunteers.org
- www.RebuildYourLife.ca.gov

Bilagor

Exempel på guvernörens beslutsformuleringar och pressmeddelanden presenteras nedan. De är hämtade från <http://gov.ca.gov>

State of emergency – wildfires 21/10

"NOW, THEREFORE, I, ARNOLD SCHWARZENEGGER, Governor of the State of California, in accordance with the authority vested in me by the State Constitution and the California Emergency Services Act, and in particular, section 8625 of the California Government Code, HEREBY PROCLAIM A STATE OF EMERGENCY to exist within the counties of Los Angeles, Orange, Riverside, San Bernardino, San Diego, Santa Barbara and Ventura.

IT IS HEREBY ORDERED that all agencies of the state government utilize and employ state personnel, equipment and facilities for the performance of any and all activities consistent with the direction of my Office of Emergency Services (OES) and the State Emergency Plan, and that OES provide local government assistance under the authority of the California Disaster Assistance Act."

Governor Schwarzenegger - 2/11

State Agencies Preposition Staff and Resources in Areas Facing High Fire Risk this Weekend

Drawing on California's valuable resources from state agencies, Governor Arnold Schwarzenegger directed the California Highway Patrol (CHP), the Department of Transportation (Caltrans), California Department of Public Health (CDPH) and the Department of Corrections and Rehabilitation (CDCR) to proactively prepare for the threat of new fires in southern California with the forecasted return of the Santa Ana winds. Earlier this week, the Governor also directed the California National Guard (CNG), California Department of Forestry and Fire Protection (CAL FIRE) and the Governor's Office of Emergency Services (OES) to proactively prepare for this weekend.

Governor Schwarzenegger Calls on Blue Ribbon Task Force to Advise Next Steps – 6/11

“The state did a great job in quickly responding to the terrible Southern California fires and the cooperation between all levels of government was impressive,” said Governor Schwarzenegger. “But, our job isn’t over yet. We need to make sure we are even better prepared for next time.”

Specifically, the Governor called on the Blue Ribbon Task Force to thoroughly assess the next steps at all levels of government and to evaluate the role that greater cross-agency training and resources, local planning, defensible space, building standards, Fire Safe Councils, public education and other public policies can and should play in preventing and fighting fires.

The Governor’s Blue Ribbon Fire Commission was established in November 2003 by both Governor Gray Davis and Governor Arnold Schwarzenegger. In April 2004, the Commission issued 48 recommendations for improving emergency preparedness to prevent and respond to California wildfires. The recommendations included eight federal recommendations, 20 state recommendations, one local recommendation and 19 recommendations that involved multiple jurisdictions.

State of Emergency – Oil spill San Francisco-bay, 9/11

“I have signed an emergency proclamation, so all the state’s resources can be coordinated to address this oil spill. I have also directed my Office of Spill Prevention and Response to work with the ship owner and federal and local authorities to bring in whatever resources are needed to clean this up immediately,” said Governor Schwarzenegger. “And to make sure there is no bureaucratic delay, I have told OSPR to use the state’s Response Trust Fund to throw everything we possibly can at this without wasting a minute of time.”

A proclamation of emergency allows the Governor’s Office of Emergency Services (OES) to deploy emergency personnel, equipment and facilities and provide local government assistance under the authority of the California Disaster Assistance Act.

Räddningsverket, 651 80 Karlstad
Telefon 054-13 50 00, Fax 054-13 56 00

Beställningsnummer P21-200/08. Fax 054-13 56 05
ISBN 978-91-7253-430-8