

Fagersta kommun

Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014

Daniel Sandberg



Titel: Fagersta kommun. Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014.

Författare: Daniel Sandberg.

Stockholm: FHS/Crismart, 2015-09-11

ISBN: 978-91-86137-45-8

FHS-beteckning: 640/2014

Sammanfattning

Skogsbranden i Västmanland sommaren 2014 ledde till en omfattande räddningsinsats och blev den största samverkansinsatsen på svensk mark sedan det nuvarande krisberedskapssystemet infördes. Syftet med rapporten är att, utifrån ett krisberedskapsperspektiv, dra lärdomar och ta tillvara erfarenheter från händelsen genom en systematisk undersökning. Utvärderingen är skriven av Försvarshögskolan/Crismart på uppdrag av Fagersta kommun, genom Länsstyrelsen i Västmanlands län. Utvärderingen har främst baserats på skriftlig och muntlig information från Fagersta kommun som har erhållits genom processledning, intervjuer och dokumentanalys. Huvudfrågan har varit hur kommunen kan lära och utvecklas av händelsen och utvärderingen ger exempel på inom vilka områden kommunen bör utveckla sin verksamhet samt inom vilka områden det finns goda exempel på beslutsfattande och agerande.

Skogsbranden bröt ut i Västmanland den 31 augusti 2014. Vid det initiala utbrottet ansåg Fagersta att det inte fanns något övergripande hot mot kommunen då skogsbranden ansågs vara begränsad till närliggande kommuner. Fagersta såg emellertid att skogsbranden var en allvarlig händelse men inga större åtgärder vidtogs under de första dagarna. Fagersta kommuns krisledningsgrupp aktiverades den 4 augusti 2014 i samband med att områdena Ängelsberg och Västervåla evakuerades. Evakueringen skedde skyndsamt och kommunen var oförberedd på händelseutvecklingen. Fagersta valde att inte aktivera krisledningsnämnden trots att kommunen ansåg att händelsen var extraordinär. Att krisledningsnämnden inte aktiverades berodde främst på att ordinarie förvaltningsstrukturer ansågs vara tillräckliga för att hantera situationen.

Det finns några områden där Fagersta kommun kan lära och utvecklas av skogsbranden. Kunskaper avseende hur en evakuering bör genomföras saknades i kommunen. Fagersta bör därav dra lärdomar från händelsen för att sedan kunna integrera dessa i den kommunala beredskapsverksamheten. Lärdomarna bör främst innefatta registreringsförfarande och samverka med räddningstjänst under en evakuering. En evakuering sker oftast snabbt något som skogsbranden vittnar om. Rutiner bör, i ljuset av detta, utvecklas för att snabbt kunna aktivera de krisberedskapsfunktioner som finns i kommunen.

Under en händelse som skogsbranden finns det en informationsskyldighet gentemot kommuninvånarna. Fagersta kommun bör, med erfarenheter från skogsbranden, utveckla rutiner för hur kontakt ska etableras med drabbade samt hur kommunen ska kommunicera med kommuninvånarna. Dessa åtgärder grundas på det informationsmöte som kommunen anordnade vilket ledde till ett missnöje hos kommuninvånarna. Missnöjet föranledes av att kommunens information ansågs som otillräcklig.

Innehåll

1. Inledning	1
1.1 Syfte och mål	1
1.2 Metod och material	2
2. Vad hände i Fagersta kommun?	3
2.1 Initial organisation och informationssamordning	3
2.2 Information till allmänhet och media	4
2.3 Evakuering	6
2.4 Stöd till drabbade	7
2.5 Frivilliga	9
2.6 Ersättningsfrågor och kommunens efterarbete	10
3. Slutdiskussion	12
4. Referenser	14

Faktarutor

Faktaruta 1: Förvaltningsområde för minoritetsspråk	6
Faktaruta 2: VMA och myndighetsmeddelande	6
Faktaruta 3: Posom	8
Faktaruta 4: Frivilliga resursgrupper (FRG)	10

1. Inledning

Skogbranden i Västmanland 2014 är ur flera aspekter intressant och viktig att dra lärdomar från. Händelsen ledde till en omfattande (räddnings)insats – den största i Sverige i modern tid och innebar att området för samhällsskydd och beredskap prövades på samtliga nivåer; Staten tog över ledningen av kommunal räddningstjänst, en samverkansstab organiserades, krisledningsnämnder aktiverades, evakuering av medborgare och djur genomfördes, ett stort antal kommunala, statliga och privata aktörer bistod de ansvariga aktörerna under händelsen och Sverige begärde stöd från EU. Ett stort antal frivilligorganisationer och spontanfrivilliga hjälpte till och 69 olika räddningstjänster deltog i arbetet.

Sammantaget är det den största samverkansinsatsen som genomförts på svensk mark sedan det nuvarande systemet för krisberedskap infördes år 2002. Detta är i sig anledning till att inblandade aktörer och systemet i sin helhet måste studeras – de stora händelserna ställer särskilda krav och avslöjar brister mer obarmhärtigt än de oftare förekommande. Krishanteringslitteraturen talar om ”mega-kriser”, ibland för att visa på en trend mot allt sårbarare samhällen, men främst för att skärskåda beredskapssystemen och de kontaktytor inom dem som måste fungera friktionsfritt för att samhällets ska skyddas effektivt.¹ Skogsbranden i Västmanland var ingen ”mega-kris”, men omfattningen av händelsen och påfrestningen på systemet var så omfattande att en liknande effekt kan uppnås för att ta pulsen på svensk krisberedskap.

Utvärderingen är skriven av Försvarshögskolan/Crismart på uppdrag av Fagersta kommun. Fagersta är en kommun belägen i Västmanland och har en befolkning på 13 133 personer.² Fagersta ligger i nordvästra Västmanland med närmsta grannkommuner Norberg, Skinnskatteberg, Sala och Smedjebacken. Fagersta tätort är byggd i dalgången ner mot Kolbäcksån.³

1.1 Syfte och mål

Syftet med rapporten är att, utifrån ett krisberedskapsperspektiv, dra lärdomar och ta tillvara erfarenheter från händelsen genom en systematisk undersökning. Målet är att Fagersta kommun ska få ett underlag som bidrar till implementering av lärdomar och fortsatt utveckling av krisberedskapsförmågan. Underlaget ska också vara till nytta och komma till användning för utvecklingen av hela samhällets krisberedskap.⁴ Utvärderingens huvudfrågor är:

- Vad kan Fagersta kommun lära och utveckla av händelsen?
 - Inom vilka områden bör kommunen utveckla sin verksamhet?
 - Inom vilka områden finns goda exempel på beslutsfattande och agerade?

1 Helsloot, m.fl. 2012.

2 SCB, Folkmängd i riket, län och kommuner efter kön och ålder 31 december 2014, 2014-12-31

3 Fagersta kommun, Om Fagersta, 2014-07-24

4 FHS 2014-12-15, 640/2014.

1.2 Metod och material

Utvärderingen baseras främst på skriftlig och muntlig information som erhållits från Fagersta kommun, men också på information från övriga aktörer som på olika sätt deltog i eller berördes av branden. Olika datainsamlingsverktyg har använts för att samla in material:

Processledning: Med processledning avses ett endagsseminarium där relevanta aktörer samlas för en gemensam, strukturerad diskussion om händelseförloppet och agerandet. Diskussionen förs under ledning av moderatorer som tillser att diskussionen behandlar de teman som valts ut i dialog mellan Crismart och uppdragsgivaren. Anteckningar förs av diskussionen som därtill spelas in. En rapport/analys tas fram av samtalen. Utöver att tjäna som datainsamlingsverktyg, genererar processledning också ofta ett lärande (av krisen) hos de aktörer som deltar.

Under processledningsdagen genomfördes vissa av diskussionspassen som fokusgrupper. En fokusgrupp är en undersökningsmetod där en grupp personer tillfrågas samtidigt om en viss frågeställning eller ett visst tema. Frågorna är ställda till hela gruppen och uppmuntrar till diskussion. Fokusgruppen leds av en moderator som ska sköta intervjun/diskussionen utan att vara styrande. Kommunen fick själv avgöra vilka personer som skulle delta under processledningsdagen. Crismart delade in deltagarna i fokusgrupper.

Dokumentanalys: Genomgång har gjorts av relevanta författningar, riktlinjer, handlingsplaner, loggböcker samt övrig relevant dokumentation rörande branden.

Utvärderingen gör inte anspråk på att förmedla en heltäckande bild av händelsen, fokus ligger på kommunens perspektiv av händelsen. Utvärderingen behandlar inte själva räddningsinsatsen och släckningsarbetet.

2. Vad hände i Fagersta kommun?

Kapitlet beskriver hur Fagersta kommun blev involverad i händelsen och vilka åtgärder kommunen vidtog under de första dagarna.

2.1 Initial organisation och informationssamordning

På söndagen den 3 augusti 2014 beslutar Länsstyrelsen i Västmanland att alla kommuner i länet ska sammankallas i ett U-Sammöte till följd av den brand som härjar i Sala kommun. Fagersta kommun deltar tillsammans med andra kommuner i Västmanlands län tillsammans med räddningstjänst och polis. Räddningstjänsten meddelar att situationen är allvarlig men att det inte finns något övergripande hot mot Fagersta kommun.⁵ Räddningstjänsten meddelar även att skogsbranden i värsta fall har kapacitet att sprida sig till Surahammars kommun.⁶ Fagersta bedömer situationen som allvarlig men att det brinner ”där nere i Sala och inte här uppe i Fagersta”. Enligt kommunens egna utsagor fanns det en problematik att agera utifrån den informationen som förmedlades på söndagens U-Sammöte.⁷ Lägesbild efterfrågades från räddningstjänsten⁸ men svårigheter rörande lägesbild var något som genomsyrade hela insatsen och Fagersta nåddes inte av någon lägesbild under söndagen.⁹

På måndagen den 4 augusti deltar Fagersta i ytterligare två U-Sammöten. Det första mötet hålls klockan 10.00. Några timmar efter U-Sammötet ökar brandens intensitet samtidigt som vinden tilltar. Det är toppbränder, fallande träd, kraftig rökutveckling och vattenbrist.¹⁰ På eftermiddagen gör den låga luftfuktigheten att vinden ökar vilket leder till ett extremt brandförlopp. Det är nästintill stormstyrka och vid 15-tiden sprids branden med en hastighet på 80 meter per minut. Det dånar i skogen av träd som fälls. Branden tar sig med vindens hjälp över sjön Snyten, ett hopp på nästan två kilometer.¹¹

Klockan 16.00 är dagens andra U-Sammöte. Kommunen bedömer i likhet med tidigare möten att skogsbranden är en allvarlig händelse men att det inte finns något övergripande hot mot Fagersta. Kommunen har dock börjat undersöka vilka värden som det finns behov av att skydda i kommunen. Kommunen meddelar även att brandalarm har utlösts i offentliga byggnader.¹²

Klockan 17.00 kontaktas kommunens beredskapssamordnare av staben i Ramnäs som meddelar att branden hotar områdena Ängelsberg och Västervåla¹³. Tjänstemän i krisledningsgruppen kontaktas och en viss förvirring uppstår då U-Sammötet några timmar tidigare informerats om att det inte finns någon övergripande fara för Fagersta. Flera kom-

5 Olycksutredning, Skogsbranden i Västmanland, 2014: Nerikes Brandkår, s.19.

6 Fagersta kommun, Initial information och lägesbild. Storgruppsdiskussion 2015-03-09.

7 Fagersta kommun, Evakuering, frivilliga och krisstöd 2015-03-09.

8 Fagersta kommun, Initial information och lägesbild. Storgruppsdiskussion 2015-03-09.

9 Fagersta kommun, Initial information och lägesbild. Storgruppsdiskussion 2015-03-09.

10 MSB, 2015, s.45-46.

11 MSB, 2015, s.45-46.

12 Länsstyrelsen Västmanland, Minnesanteckningar U-Sam, 2014-08-04.

13 Fagersta kommun, Telefonlogg augusti 2014 Skogsbranden. 2014-08-04.

munala tjänstemän rapporterar att de aldrig kunde tro att en skogsbrand skulle kunna leda till en evakuering.¹⁴

Kommunen beslutar att kalla in krisledningsgruppen. Dock uppstår problem med SOS Alarm vilket resulterar i att Kanslichefen personligen kontaktar flera ur krisledningsgruppen¹⁵. Krisledningsgruppen sammankallas i kommunhuset. Situationen bedöms som en extraordinär händelse men kommunen väljer att inte aktivera krisledningsnämnden. Beslutet att inte aktivera krisledningsnämnden fattas till följd av att den ordinarie strukturen har kapacitet att hantera händelsen. Ett eventuellt sammankallande av krisledningsnämnden är en återkommande diskussion i krisledningsgruppen under händelsen. I enlighet med det första mötet anser dock kommunen att det inte finns behov att avvika från den normala organisationsstrukturen. Det finns dock en kontinuerlig informationskanal mellan krisledningsgruppen och krisledningsnämnden genom hela händelsen. Krisledningsgruppen leds av kommunalrådets ordförande med anledning av att kommunalrådet själv ansåg att det fanns ett symbolvärde i att den rollen fylldes av en person vars operativa ansvar inte kunde likställas med krisledningsgruppen¹⁶. Att kommunalrådets ordförande ledde arbetet skapade dock en viss problematik i kommunen. Vissa tjänstemän ansåg att en politisk vald representant inte borde leda krisledningsgruppen, och det resulterade i en viss otydlighet avseende arbetsformerna.¹⁷

2.2 Information till allmänhet och media

Nedan beskrivs hur Fagersta organiserade informationsarbetet, vilka informationskanaler de arbetade med och vilken information som spreds.

Fagersta kommuns krisinformationsverksamhet startade främst på måndagen i samband med evakueringen av Ängelsberg och Västervåla. Några publikationer hade dock publicerats före den 4 augusti som behandlade den skogsbrand som utvecklades i Sala. Fagersta kommun har sedan tidigare en utarbetad kriskommunikationsplan som ska agera som ett komplement till risk- och sårbarhetsanalysen. Denna kriskommunikationsplan användes dock inte av kommunen under händelsen. Exempelvis står det i planen att de ska ta in webbredaktörer från andra förvaltningar. Kommunikatörerna i kommunen menar dock att det inte är lyckat att ta in personer bara för att de kan webbpubliceringsverktyget. Personerna måste ha vana av att arbeta med information.¹⁸

Under branden nyttjades det krisinformatörsnätverk som skapats tillsammans med de drabbade kommunerna, landstinget, polisen och P4 Västmanland. Enligt Fagersta kommun var detta nätverk en stor tillgång under skogsbranden eftersom personkännedomen var hög bland kommunikatörerna, och eftersom de genom nätverket kunde stötta varandra. Nätverket blev extra viktigt då WIS (Webbaserat Informationssystem) fungerade bristfälligt. Kommunikatörerna i kommunen upplevde att det var tidskrävande att an-

14 Fagersta kommun, Initial information och lägesbild. Storgruppsdiskussion 2015-03-09.

15 Fagersta kommun, 2015-07-31.

16 Stig Henriksson, 2015-04-08.

17 Fagersta kommun, Initial information och lägesbild. Storgruppsdiskussion 2015-03-09.

18 Fagersta kommun, Information till allmänhet och media. Fokusgrupp 2015-03-09

vända systemet, vilket resulterade i användandet av andra informationskanaler.¹⁹ Kommunikatörerna i kommunen önskar att krisinformatörsnätverket fördjupas så att man i framtiden kan leta extraresurser i de nätverk som finns, istället för inom kommunen.

Kommunikatörerna i Fagersta kommun arbetade främst med omvärldsbevakning genom att granska den information som publicerades på nätet. Detta i kombination med e-postmeddelanden och telefonsamtal skapade Fagersta informationsunderlag till de meddelanden som publicerades på hemsidan. Fagersta följde även diskussioner som pågick i olika Facebookgrupper. De gick aldrig in och kommenterade i grupperna, men lyfte olika frågor, exempelvis om risken för plundring, på den egna webbplatsen. Tanken med detta agerande var att flytta diskussionen till kommunens officiella flöde för att lättare kunna presentera fakta. Detta förfarande var enligt Fagersta kommun mer förtroendeingivande än att kommunen skulle bemöta frågor direkt på Facebook.²⁰

Enligt kommunen var det positivt att kommunikatörerna och krisledningsgruppen var samlade på en gemensam plats i kommunhuset. Kommunen upplever att samlokaliseringen i kommunhuset ökade personalens effektivitet.²¹

Kommunen upplever att det fanns en god kontakt mellan staben i Ramnäs och Fagersta kommun. Den goda kontakten var främst ett resultat av personliga kontakter. Flera av kommunens kommunikatörer kände kommunikatörer i Ramnässtaben privat. Detta resulterade i ett effektivt informationsutbyte. Ett problemområde var dock att mycket av den informationen som förmedlades från staben i Ramnäs till Fagersta inte var uppdaterad. Information från stabsmöten som genomfördes på morgonen förmedlades ibland till kommunen flera timmar senare.²²

En anledning till fördröjningen av informationen var, enligt kommunen, att det saknades kommunikatörer i staben i Ramnäs. Fagersta kommun önskade att fler kommunikatörer hade funnits i staben i Ramnäs.²³ Fagersta upplever, stundvis, att det var tyst från länsstyrelsen under de dagar då det var mest krisartat. När det lugnade ned sig publicerade länsstyrelsen dock personliga berättelser och hjältehistorier, något som Fagersta menar var väldigt bra eftersom det gav good-will till insatsen i stort.²⁴

Trycket på kommunen från allmänheten, avseende att förmedla information rörande skadade fastigheter och återevakuering, var stundvis mycket stort. Kommunen hade under händelsen som policy att aldrig publicera information som inte var bekräftad från säkra källor. Flera kommuninvånare kontaktade kommunen med lägesbilder rörande skadade fastigheter och brandens spridning. Fagersta valde dock att inte publicera informationen eftersom den inte ansågs vara bekräftad. Detta ledde till ett visst missnöjde mot kommunen då vissa kommuninvånare ansåg att deras information var bekräftad och därmed borde publiceras.²⁵

19 Fagersta kommun, Initial information och lägesbild. Storgruppsdiskussion 2015-03-09.

20 Fagersta kommun, Initial information och lägesbild. Storgruppsdiskussion 2015-03-09.

21 Fagersta kommun, Initial information och lägesbild. Storgruppsdiskussion 2015-03-09.

22 Fagersta kommun, Initial information och lägesbild. Storgruppsdiskussion 2015-03-09.

23 Fagersta kommun, Initial information och lägesbild. Storgruppsdiskussion 2015-03-09.

24 Fagersta kommun, Information till allmänhet och media. Fokusgrupp 2015-03-09

25 Stig Henriksson, 2015-04-08.

Faktaruta 1: Förvaltningsområde för minoritetsspråk

Ett förvaltningsområde för minoritetsspråk utses i Lag (2009:274) om nationella minoriteter, eller genom frivillig anslutning. Inom ett förvaltningsområde har bl.a. medlemmar av en finskspråkig minoritet rätt att kommunicera muntligt och skriftligt på finska med myndigheter inom förvaltningsområdet (Minoritet, *Sveriges nationella minoriteter och minoritetsspråk*, 2015)

bär att medborgarna har rätt att använda finska i kontakter med kommunen. Kommunen valde därmed att publicera viss information på finska rörande skogsbranden²⁷. Denna information var dock väldigt begränsad i förhållande till den information som fanns tillgänglig på svenska.

2.3 Evakuering

På måndagen den 4 augusti 2014 klockan 16.00 kontaktas en kommunal tjänsteman av ett privat vårdboende i Fagersta kommun som meddelar att vårdboendet håller på att evakueras av personalen. Tjänstemannen uppfattar samtalet som dramatiskt och personalen från vårdboendet frågar vart de boende ska evakueras. Ett snabbt beslut fattas och tjänstemannen meddelar att de ska åka till ett kommunalt vårdboende i Fagersta. Detta är kommunens första kontakt med invånare som känner sig tvingade att lämna fastigheter på grund av skogsbrandens spridning.²⁸

17.00 kontaktas kommunen av staben i Ramnäs som meddelar att branden hotar områdena Ängelsberg och Västervåla.²⁹ Klockan 17.45 meddelas, på kommunens hemsida, att invånare från Gammelby utanför Virsbo har evakuerats och enligt räddningsledningen kommer även Ängelsberg och Västervåla att evakueras under kvällen. På hemsidan meddelar även kommunen att bussar kommer att finnas tillgängliga för personer som inte kan evakuera sig själva. Bussarna kommer att transportera de evakuerade till Kyrkbacksgården i Västerås.³⁰ Parallellt med denna information meddelar Södra Dalarnas

Faktaruta 2: VMA och myndighetsmeddelande

Viktigt meddelande till allmänheten (VMA) kan begäras av räddningsledare, polisen, smittskyddsläkare, SOS Alarm och anläggning med farlig verksamhet. Meddelandet skickas från SOS Alarm till sändningsledningen för Sveriges radio som sänder i sina kanaler, privat lokalradio och i vissa tv-kanaler. Myndighetsmeddelande är inte lika brådskande som VMA. Den myndighet som vill sända ett meddelande kontaktar Sveriges radio P4 (Krisinformation, *VMA: Så varnas allmänheten 2014-11-10*).

26 Fagersta kommun, Initial information och lägesbild. Storgruppsdiskussion 2015-03-09.

27 Fagersta kommun, 2015-07-31.

28 Fagersta kommun, Evakuering, krisstöd och frivilliga, fokusgrupp 2 2015-03-09.

29 Fagersta kommun, Telefonlogg augusti 2014 Skogsbranden. 2014-08-04.

30 Fagersta kommun, Senaste nytt från branden, 2014-08-04.

Räddningstjänstförbund, via VMA, att evakuerade från områdena Ängelsberg och Västervåla ska samlas utanför Fagerstas kommunhus.³¹

Till följd av VMA:t samlas många utanför kommunhuset, något som kommunen inte har informerats om. Då informationen rörande mottagningsplatsen inte förmedlas till kommunen är kommunen tvungen att, utan förvarning, snabbt ta hand om de evakuerade och inga förberedelser hinner göras.³²

Krisledningsgruppen anser att platsen är olämplig för evakuerade då kommunhuset inte har kapacitet att husera de evakuerade.³³ Kommunen hjälper dock de evakuerade efter bästa förmåga och anordnar boende för dem som saknar. Fagersta kommun hade önskat att staben i Ramnäs varit tydligare rörande evakueringen. Med tydligare information hade kommunen mentalt och resursmässigt kunnat förbereda sig för den kommande evakueringen.³⁴

Krisledningsgruppen bestämmer att de evakuerade ska registreras med namn och telefonnummer. Registerlistan uppgår till närmare 170 namn men många evakuerade blir ändå inte registrerade. De evakuerade som skriver upp sitt namn på listan uppfattar handlingen som att kommunen senare ska informera de evakuerade personligen, något som inte är kommunens avsikt.³⁵

En registrering av evakuerade är en handling som bör genomföras vid en utrymningsplats - inte vid en mottagningsplats. Registeringen ska främst genomföras av polis, i enlighet med rutiner för nationell katastrofregistrering.³⁶ Registering av evakuerade är en uppgift som främst borde ske av polis eller räddningstjänst. Det finns inga bestämmelser som förbjuder kommunala tjänstemän att genomföra en registrering, men det är lämpligt om en polis har huvudansvaret för registreringen i samverkan med kommunala tjänstemän.

På tisdagen den 5 augusti kontakter staben i Ramnäs Fagersta och önskar en evakueringssamordnare till Ramnäs för en 14-dagarsperiod. Kommunen avvarar en evakueringssamordnare till staben. Under dagen beslutar även kommunen att undersöka om Fagerstahallen kan användas som plats för en eventuell ny evakuering. Kommunen tar även kontakt med Miljö- och Byggförvaltningen för att införskaffa koder till fastigheter.³⁷

2.4 Stöd till drabbade

På tisdagsmorgonen den 5 augusti sammankallas krisledningsgruppen för att undersöka när de evakuerade kan återvända till de drabbade områdena. Kommunen meddelas dock av räddningstjänsten att det för närvarande inte går att återvända till områdena på grund av brandbekämpning och andra faror.³⁸ Under morgonen meddelar media att ett kriscen-

31 Johan Ahlström, 2015-04-10.

32 Fagersta kommun, Initial information och lägesbild. Storgruppsdiskussion 2015-03-09.

33 Fagersta kommun, Initial information och lägesbild. Storgruppsdiskussion 2015-03-09.

34 Fagersta kommun, Evakuering, krisstöd och frivilliga, fokusgrupp 2 2015-03-09.

35 Fagersta kommun, Initial information och lägesbild. Storgruppsdiskussion 2015-03-09.

36 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Att planera och förbereda en storskalig utrymning, december 2014, s.25.

37 Fagersta kommun, Krislogg 4-5 aug 2014.

38 Fagersta kommun, Krislogg 4-5 aug 2014.

ter har upprättats i Fagersta kommunhus.³⁹ Något kriscenter har dock inte upprättats och kommunen dementerar meddelandet på kommunens hemsida⁴⁰. Under dagen aktiverar kommunen sin Posom grupp och meddelar att Posom kommer att finnas tillgänglig i kriscentret beläget i kommunhuset från och med onsdagen den 6 augusti.⁴¹

Faktaruta 3: Posom

När en kris inträffar är det kommunerna som har ansvar för sina medborgare. Enligt Socialstyrelsen bör det i varje kommun finnas en grupp för psykiskt och socialt omhändertagande (Posom) som med kort varsel kan rycka in vid en svår händelse.

Omhändertagandet fungerar som ett medmänskligt stöd till drabbad och kan ge allt från emotionell första hjälp, till hjälp med praktiska problem. Gruppen består ofta av personer från räddningstjänst, polis, sjukvård, socialförvaltning, skola och trossamfund. Alla med vana att möta människor i kris (MSB, *Psykiskt och socialt stöd vid olyckor och kriser*, 2011-02-28).

Under måndagens evakuering blir området Stabäck svårast drabbat då kommuninnevånare bland annat får fly över sjön för att undkomma branden⁴². Under tisdagen väljer kommunen att inte kontakta evakuerade från de drabbade områdena eftersom ny information saknas. Detta skapar missnöjde bland de drabbade, speciellt bland personer bosatta i Stabäcksområdet. Enligt kommunen var den medvetna passiviteten ett misstag och anser att de borde ha kontaktat de drabbade från Stabäcksområdet

trots att informationen var osäker.⁴³ Den medvetna passiviteten berodde på att kommunen trodde att information rörande områdena skulle rapporteras till kommunen snabbare⁴⁴. Att det tog lång tid för kommunen att få information berodde delvis på den bristande lägesbilden som, trots att branden hade pågått under flera dagar, fortfarande var ett problemområde för räddningstjänsten.

På onsdagen den 6 augusti rapporterar media om nedbrunna fastigheter i Fagersta kommun. Flera evakuerade vänder sig till kommunen för information angående detta. Den information som kommunen har är dock att fastigheter i Ängelsberg och Västervåla ska vara intakta. Fritidshus i Stabäck ska dock enligt information vara skadade till följd av branden. Krisledningsgruppen sammankallas för möte klockan 8.00 för att undersöka när de evakuerade kan återvända till de avspärrade områdena samt för att undersöka vilka fastigheter som har skadats. Nödvändiga hjälpinsatser förbereds för att stödja drabbade individer. Under dagen beslutar kommunen att bjuda in de evakuerade till ett informationsmöte med möjlighet för de drabbade att ställa frågor. Kommunen beslutar att mötet ska äga rum i Folkets hus klockan 16.30 på torsdagen den 7 augusti.⁴⁵

På torsdagen den 7 augusti beslutar kommunen att enbart kalla in Posom-gruppen vid behov, eftersom då enbart en person har uppsökt kriscentret beläget i kommunhuset.

39 Fagersta kommun, Krisloggb 4-5 aug 2014.

40 Fagersta kommun, Uppdatering: Inget kriscenter i Fagersta men FRG är på väg. Fagersta kommun 2014-08-05.

41 Fagersta kommun, Uppdatering. Summering av tisdagen för Fagersta, 2014-08-05.

42 Fagersta kommun, Evakuering, krisstöd och frivilliga, fokusgrupp 2 2015-03-09.

43 Fagersta kommun, Evakuering, krisstöd och frivilliga, fokusgrupp 2 2015-03-09.

44 Fagersta kommun, Evakuering, krisstöd och frivilliga, fokusgrupp 2 2015-03-09.

45 Fagersta kommun, Krisloggb 6-7 aug 2014.

Klockan 16.30 äger informationsmötet rum i Folkets Hus där representanter från krisledningsgruppen och räddningstjänsten deltar.⁴⁶ Före mötet har kommunen meddelat att endast information som redan finns publicerat på hemsidan kommer att förmedlas på mötet. Informationsmötet skapar dock ett stort missnöje då många drabbade anser att kommunen inte ger tillräckligt med information. Vissa kommunala representanter väljer att vara tysta under mötet eller hänvisar till informationen på hemsidan vilket skapar en stor missbelåtenhet hos de drabbade kommuninvånarna.⁴⁷

Det största missnöjet kommer från invånare som evakuerats ifrån Stabäckområdet. Under dagen har media rapporterat om nedbrunna hus i Stabäck vilket ökat de drabbades missnöje gentemot kommunen. Fagersta kommun anser i efterhand att informationsmötet arrangerades för tidigt, eftersom den information som fanns vid tidpunkten för mötet var för begränsad. Det fanns dock ett internt och externt tryck att arrangera mötet vilket var anledningen till att mötet hölls vid den tidpunkten.⁴⁸

På fredagen den 8 augusti meddelar räddningstjänsten att evakuerade från områdena Ängelsberg och Västervåla kan återvända till vissa platser innanför avspärrningarna. Kommunen börjar kontakta de evakuerade som lämnande namn och telefonnummer vid kommunhuset under måndagskvällen. Krisledningsgruppen beslutar att upprätta ett informationscenter i Ängelsberg under dagen tillsammans med Posom-gruppen, Frivilliga resursgruppen, kommunledningen och försäkringsbolag.⁴⁹

Det finns dock problem rörande informationscentret. Många vägar är avspärrade vilket leder till att många inte kan ta sig till centret. Flera drabbade från Stabäck blir nekade inträde till området av polis.⁵⁰

Som en del i stöd till drabbade-arbetet får kommunen ett uppdrag av staben i Ramnäs att kontakta företag som eventuellt har påverkats av branden. Kommunens Näringslivsorganisation blir tilldelad uppdraget och återrapporterar sedan resultatet tillbaka till staben i Ramnäs.⁵¹

2.5 Frivilliga

På tisdagen den 5 augusti aktiverar kommunen sin FRG-grupp bestående av frivilliga. FRG-gruppen finns på plats i receptionen i kommunhuset för att informera allmänheten samt ta emot drabbade. FRG blir även ansvarig för att möta de spontanfrivilliga som söker sig till kommunen för att erbjuda sin hjälp. Under händelsen var det många privatpersoner som erbjöd kommunen hjälp i form av materiella ting som sängar och kläder. I vissa fall blev den privata genirositeten ett problemområde för kommunen då lokaler saknades för alla gåvor. Exempelvis var det en person som ville donera 200 barnblöjor till kommunen. Som en lösning på problemet hyrde staben i Ramnäs ett förråd i Riddarhyttan där gåvorna kunde förvaras. Gåvorna delades sedan ut till drabbade personer samt donerades,

46 Fagersta kommun, Krislogg 6-7 aug 2014.

47 Fagersta kommun, Initial information och lägesbild. Storgruppsdiskussion 2015-03-09.

48 Stig Henriksson, 2015-04-08.

49 Fagersta kommun, Krislogg 8-11 aug 2014.

50 Fagersta kommun, Evakuering, krisstöd och frivilliga, fokusgrupp 2 2015-03-09.

51 Fagersta kommun, 2015-07-31.

Faktaruta 4: Frivilliga resursgrupper (FRG)

FRG är en frivillig resurs för kommunal krishantering. Syftet är att få ett strukturerat samarbete mellan kommun och frivilliga och på så sätt ge kommunen tillgång till extra personalresurser vid kriser. Cirka 130 kommuner har avtal med FRG (MSB 2015b, s.11). Kommunen som beslutar om FRG ska sättas in. När FRG sätts in är medlemmarna försäkrade och får ersättning. En del kommuner har samma avtal för FRG som för deltidsbrandmän. FRG-medlemmar bör vara medlem i någon av de 18 frivilliga försvarsorganisationerna som finns. FRG-medlemmar genomgår en 36-timmars grundutbildning som sker i samverkan mellan Civilförsvärsförbundet och den aktuella kommunen. Civilförsvärsförbundet får stöd av MSB för att genomföra utbildningarna. I FRG finns tre nivåer: ansvarig, ledare och medlem. FRG-ansvarig har kontakt med kommunen och planerar personalresurser vid insats. FRG-ledare arbetsleder en grupp av FRG-medlemmar (Krisberedskapsmyndigheten, 2006; *Länsstyrelsen Västmanlands län, Frivilliga på insats – en rapport om FRG-insatserna under skogsbranden i Västmanland 2014*).

bland annat till kvinnojourer, asylboenden, personer i ekonomisk knipa, hemlösa, ensamkommande flyktingbarn och via KFUM till ett barnhem och behövande familjer i Lettland.⁵²

Kommunen upplevde FRG som en tillgång under skogsbranden eftersom gruppen kunde avlasta kommunen i vissa avseenden som till exempel vid gåvohanteringen. Kommunen ansåg även att FRG förstod uppgiften väl och att de var utbildade för denna typ av arbete. Dock blev gåvohanteringen ett logistiskt problem för kommunen där välviljan hos privatpersoner resulterade i överskott av gåvor som sedan kommunen skulle ansvara för.⁵³

2.6 Ersättningsfrågor och kommunens efterarbete

Fredagen den 8 augusti möter samtliga drabbade kommuner MSB för att diskutera ersättning för brandbekämpningens utgifter. MSB:s utsända handläggare meddelar att kommunerna inte kan förvänta sig någon ersättning, något som får kommunalråden att lämna mötet i protest. De fyra kommunerna ser detta som oacceptabelt. Summorna är i nuläget enorma och kommunerna ser ingen möjlighet att själva stå för kostnaderna. MSB:s handläggare menar att kommunerna kan få tillbaka det som har överstigit den kommunala självriskan, men inte allt.⁵⁴ Företag som har deltagit i hanteringen av händelsen uppges ha svårt att få betalt, en fråga som ska tas upp med länsstyrelsen.⁵⁵

Försvarsminister Karin Enström går dagen efter ut i media och säger att kommunerna ska få den ersättning de behöver så fort som möjligt. Staten eller EU-fonder kan stå för kostnaderna. Alla kostnader förutom den kommunala självriskan ska betalas, även andra kostnader som inte är kopplade den specifika räddningsinsatsen kan komma att ersättas.⁵⁶

På tisdagen den 12 augusti 2014 klockan 09.00 samlas krisledningsgruppen och beslutar att avveckla krisledningsgruppen samt att kommunen ska återgå till normal verksamhet. Informationstelefonen kvarstår dock med bemanning fram till följande vecka.

52 Lundmark, Susanne 2015-03-30.

53 Fagersta kommun, Evakuering, krisstöd och frivilliga, fokusgrupp 2 2015-03-09.

54 Dagens Nyheter, 2014-08-09.

55 Surahammars kommun, Stabsprotokoll 2014-08-15.

56 Dagens Nyheter, 2014-08-09.

Posom-gruppen är fortfarande i beredskap för att kunna följa med drabbade när de återvänder till sina fastigheter. Under måndagen den 11 augusti har posten börjat delas ut i det evakuerade området och under tisdagen påbörjas den normala avfallshanteringen i kommunen.⁵⁷

Som en del i kommunens efterarbete samarbetade Fagersta med länsstyrelsens särskilda krishanteringsorganisation. Som en del i arbetet med stöd till drabbade anordnades ett föredrag av stödverksamheten Mind med temat "Att tala om självmord är ett skydd för livet". Föredraget anordnades då länsstyrelsens särskilda krishanteringsorganisation såg paralleller mellan skogsbranden och stormen Gudrun. Mötet i Fagersta fick dock ställas in på grund av för få anmälningar.⁵⁸

I november genomfördes en storkonferens med ett seminariepass utifrån det arbete som gjort med stöd till drabbade. Vid konferensen deltog Fagersta kommun tillsammans med Sala kommun, Mellanskog, Lantbrukarnas Riksförbund, Länsförsäkringar, polisen och boende i brandområdet. Inför seminariet genomfördes även intervjuer med drabbade som sedan presenterades i videoformat under seminariet.⁵⁹

57 Fagersta kommun, Krislogg 12 aug 2014.

58 Länsstyrelsen, 2015. Den särskilda krishanteringsorganisationen för skogsbranden i Västmanland 2014 s.7.

59 Länsstyrelsen, 2015. Den särskilda krishanteringsorganisationen för skogsbranden i Västmanland 2014 s.7.

3. Slutdiskussion

Fagersta valde att aktivera krisledningsgruppen den 4 augusti 2014. Kommunen valde att inte aktivera krisledningsnämnden trots att kommunen ansåg att händelsen var extraordinär. Valet att inte aktivera krisledningsnämnden under skogsbranden kan ses som ett korrekt beslut av Fagersta kommun. Det finns ingen anledning att aktivera Krisledningsnämnden om man anser att den ordinarie strukturen har kapacitet att lösa uppgiften.

Då kommunen valde att istället aktivera krisledningsgruppen, som är en tjänstemannagrupp, bör kommunen fundera över om det är lämpligt att en politiskt vald representant leder arbetet. Det finns helt klart ett symbolvärde i att kommunfullmäktige tar del och aktivt arbetar med händelsen, men krisledningsgruppen bör generellt sett ledas av en tjänsteman. Detta var något som skapade en viss otydlighet i krisledningsgruppens arbetsordning, men inget som påverkade kommunens agerande under händelsen i stort.

Vad kan Fagersta kommun lära/utveckla?

- Under måndagens (den 4 augusti) evakuering av flera områden i Fagersta kommun uppstod flera situationer som kommunen ansåg var problematiska. Den bristande kommunikationen mellan två räddningsledare och mellan räddningstjänsten och övriga kommunen resulterade i att mottagningsplatsen för evakuerade förlades utanför kommunhuset. Trots att mottagningsplatsen inte hade informerats till kommunen hade den blivit kontaktad innan VMA:t gick ut. Kommunen borde vid den kontakten beslutat om åtgärder för att hantera en evakuering i samråd med räddningstjänsten. En anledning till att detta inte skedde kan bero på kommunens avsaknad av evakueringserfarenhet. En annan anledning kan vara att kommunikationen mellan kommunens räddningstjänst och övriga delar av kommunen är bristfällig. Kommunikationen mellan räddningstjänst och övriga delar av kommunen vid en händelse bör utvecklas.
- Beslutet att registrera de evakuerade borde ha följts av tydlig information angående kommunens avsikt med registreringen. Fagersta kommun har efter skogsbranden själva efterfrågat klarare direktiv och riktlinjer rörande en storskalig evakuering. Kommunen anser att ett klagörande behövs angående räddningstjänsten och polisens roll samt kommunens roll vid en evakuering av kommunala områden⁶⁰. Ett problemområde, bortsett från den bristfälliga informationen rörande evakuering, var kommunens roll och förväntade ansvar. Enligt Fagersta kommun var direktiven som rådde under evakueringen bristfälliga och oklara.⁶¹

60 Enligt MSB:s rapport från december 2014, "Att planera och förbereda en storskalig utrymning", bör en inkvarteringsledare finnas vid varje mottagningsplats. Inkvarteringsledaren kan bli utsedd av räddningsledaren och bör hantera frågor rörande:

Kartläggning av inkvarteringsbehov.

Inventering av inkvarteringsmöjligheter, inklusive särskilda sådana i samråd med socialtjänst och hälso-sjukvård.

Koordinering av inkvarteringsledarna så de vet vart utrymda ska hänvisas.

61 Fagersta kommun, Evakuering, krisstöd och frivilliga, fokusgrupp 2 2015-03-09.

- Ett problem under händelsen var informationen till drabbade från området Stabäck. Kommunen valde att vara aktivt passiv i att kontakta drabbade då informationen rörande skadade fastigheter och återevakuering saknades. Trots att informationen var bristfällig borde kommunen aktivt försökt kontakta de evakuerade.
- Att arrangera ett informationsmöte var förvisso ett sätt för kommunen att komma i kontakt med drabbade personligen. Den otillräckliga informationen rörande fastigheter och andra kommunala angelägenheter, i kombination med den knapphändiga kontakten som kommunen dittills hade haft med drabbade från Stabäcksområdet, skapade dock ett mycket stort missnöje. Detta ledde i sin tur till att förtroendet för kommunen sjönk hos de drabbade.

Goda exempel under händelsen

- Fagersta kommuns information till allmänhet och media kan anses ha fungerat relativt effektivt under händelsen. En framgångsfaktor var att kommunen samlokaliserade arbetet i kommunhuset - kommunikatörerna kunde därmed snabbt delges information från krisledningsgruppen. Även de personliga kontakterna i krisinformatörsnätverket var en stor fördel för kommunikatörerna då information snabbt och effektivt kunde förmedlas i nätverket. Krisinformatörsnätverket utgjorde generellt en mycket viktig funktion under händelsen och bör underhållas/utvecklas.
- Kommunen var snabb med att kontakta den somaliska föreningen som ett led i sitt informationsarbete till medborgarna.
- Kommunen agerade korrekt avseende beslutet att bara publicera verifierad information. Skogsbranden spred sig snabbt, och information grundad på osäkra källor kunde ha resulterat i förödande konsekvenser. Det är dock förståeligt att många drabbade motsatte sig kommunens agerande eftersom den bekräftade informationsmängden var begränsad.
- Fagersta kommun använde sin FRG på ett bra sätt – FRG blev ett stöd till och en avlastning för kommunen i bland annat omhändertagandet av spontanfrivilliga och gåvohanteringen.
- Fagersta kommun var en aktiv deltagare i det efterarbete som länsstyrelsens särskilda krishanteringsorganisation anordnade.⁶² Kommunen bjöd in drabbade till informationsträffar där även drabbade från andra kommuner kunde delta. Detta tyder på att kommunen tog till sig den kritik man fått under händelsen, drog lärdomar och såg ett behov av att stödja de drabbade.

62 Johan Ahlström, 2015-04-08.

4. Referenser

Offentliga dokument

- Länsstyrelsen Västmanlands Län.** 2015. *Den särskilda krishanteringsorganisationens arbete med skogsbranden 2014.*
- Länsstyrelsen Västmanlands län,** *Frivilliga på insats – en rapport om FRG-insatserna under skogsbranden i Västmanland 2014.* (Opublicerat material).
- Justitiedepartementet.** 2015. *Rapport från Skogsbrandsutredningen.*
- Länsstyrelsen.** 2015. *Rapport: Den särskilda krishanteringsorganisationen för skogsbranden i Västmanland 2014.*
- MSB.** 2014. *Att planera och förbereda en storskalig utrymning,* ISBN: 978-91-7383-512-1
- MSB.** 2015. *Observatörsrapport - Skogsbranden i Västmanland 2014.*
- Nerikes Brandkår.** 2014. *Olycksutredningen-Skogsbrand Västmanland.* 2015-09-11.

Processledning

- Fagersta kommun,** *Initial information och lägesbild.* Storgruppsdiskussion 2015-03-09.
- Fagersta kommun,** *Evakuering, krisstöd och frivilliga.* Fokusgrupp 2015-03-09.
- Fagersta kommun,** *Information till allmänhet och media.* Fokusgrupp 2015-03-09.
- Fagersta kommun,** *Relation till politisk ledning och Ramnäs.* Fokusgrupp 2015-03-09

Intervjuer

- Henriksson, Stig;** Riksdagsledamot. Intervju 2015-04-08
- Ahlström, Johan;** Riskingenjör, Västerås stad. Intervju 2015-04-10.
- Lundmark, Susanne;** Spontanfrivillig. 2015-03-30.

Webbplatser

- Fagersta kommun.** 2014. *Om Fagersta,* <http://www.fagersta.se/om-fagersta> (Hämtad 2015-05-06)
- Fagersta kommun.** 2014. *Senaste nytt från branden: Västervåla/Ängelsberg evakueras,* <http://fagersta.se/item/2157-senaste-nytt-fran-branden-vastervalva-angelsberg-evakueras> (Hämtad 2015-04-25)
- Fagersta kommun.** 2014. *Uppdatering: Inget kriscentrum i Fagersta, men FRG är på plats,* <http://www.fagersta.se/item/2169-uppdatering-inget-kriscentrum-i-fagersta-men-frg-ar-pa-plats> (Hämtad: 2015-04-26)

- Fagersta kommun.** 2014. *Uppdatering: Summering av tisdagen för Fagersta*, <http://www.fagersta.se/item/2182-uppdatering-summering-av-tisdagen-for-fagersta> (Hämtad 2015-04-26)
- Minoritet.** 2015. *Förvaltningsområden för minoritetsspråk*, <http://minoritet.prod3.imcms.net/1057> (Hämtad 2015-06-05)
- Krisinformation.** 2014. *VMA: Så varnas allmänheten*, <https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhallet/vad-ar-en-kris/vma-sa-varnas-allmanheten> (Hämtad 2015-06-05)
- SCB.** 2014. *Folkmängd i riket, län och kommuner efter kön och ålder 31 december 2014*, http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Befolkning/Befolkningens-sammansattning/Befolkningsstatistik/25788/25795/Helarsstatistik---Kommun-lan-och-riket/159277/ (Hämtad 2015-05-06)
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.** 2011. *Psykologisk och socialt stöd vid olyckor och kriser*, <http://www.dinsakerhet.se/Vid-olycka/POSOM/> (Hämtad 2015-05-25)

Loggar

- Fagersta Kommun.** 2014. *Krislogg 4-5 augusti 2014.*
- Fagersta Kommun.** 2014. *Krislogg 6-7 augusti 2014.*
- Fagersta Kommun.** 2014. *Krislogg 8-11 augusti 2014.*
- Fagersta Kommun.** 2014. *Krislogg 12 augusti 2014.*
- Fagersta kommun,** 2014. *Telefonlogg augusti 2014 Skogsbranden 2014-08-04.*
- Länsstyrelsen Västmanland.** 2014. *Minnesanteckningar U-Sam 2014-08-04.*

E-post

- Fagersta kommun,** 2015-07-31

ISBN 978-91-86137-45-8



9 789186 137458 >