



Förändring genom inläring

Händelserelaterad policyförändring inom svensk krisberedskap

Magnus Berg

Försvarets Högskola VT-16

Abstract

Uppsatsen syftar till att förklara uppkomsten av förändringsförslagen som presenterades i MSB:s rapport ” Ansvar, samverkan, handling. Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014” Med hjälp av processpåring görs en inomfallsanalys där Västmanlandsbranden ses som en ”fokus händelse”. Denna händelse agerar som ett stimuli till förändring. Till detta används Birklands teori kring den händelserelaterade policyförändringen och dess indikatorer för att förklara förändring genom inläring. Studien visar det troligt att lärdomar från Västmanlandsbranden tagits till vara och gett upphov till förslag till förändring inom svensk krisberedskap.

Innehållsförteckning

1.0 Inledning.....	4
1.1 Problemformulering och val av fall.....	5
1.2 Syfte och frågeställning.....	6
1.3 Material och avgränsningar.....	7
1.4 Tidigare forskning.....	8
2.0 Teori.....	11
2.1 Händelserelaterad policyförändring.....	11
2.2 Teorikritik.....	14
3.0 Metod.....	15
4.0 Västmanlandsbranden som fokus händelse.....	16
4.1 Västmanlandsbranden.....	16
4.2 Länsstyrelsen Västmanland.....	18
4.3 MSB.....	20
5.0 Grupp mobilisering och diskussion om nya policys.....	23
6.0 Nya policyförslag.....	27
7.0 Förändring genom inläring.....	32
8.0 Slutsatser och diskussion.....	34
9.0 Litteraturförteckning.....	36

1.0 Inledning

Ett av Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) uppdrag är att ta till vara på erfarenheter efter olyckor och kriser och på så sätt lära samhället inför framtidens olyckor och kriser. Detta uppdrag återfinns i: Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 11 § som stipulerar ” Myndigheten ska se till att erfarenheter tas till vara från inträffade olyckor och kriser. Till stöd för detta ska myndigheten tillhandahålla tvärssektoriella och samlade bilder och bedömningar samt utveckla kompetens och metodik inom området som tillgodoser nationella, regionala och lokala behov.”¹

Att endast ta till vara på erfarenheterna är dock inte tillräckligt. Erfarenheterna ska också göra samhället bättre rustat att klara olyckor och kriser i framtiden. För att åstadkomma detta krävs en lärandeprocess där gårdagens kunskap och erfarenheter omsätts till praktiskt genomförande idag och i framtiden. Med Sveriges decentraliserade krishanteringssystem där i främsta fall kommunerna och i vissa fall länsstyrelserna ska sköta krishantering blir lärdomar och erfarenheter utspridda över hela landet vilket leder till skillnader i hur väl rustad en enskild kommun eller länsstyrelse är att hantera en kris. För att hantera detta och att motverka bortfall av kunskap och erfarenheter ingår det också i MSB:s arbete att: ”...följa upp och utvärdera samhällets krisberedskapsarbete, och se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde.”²

Det MSB finansierade projektet ”Lärande från olyckor – förstärkt erfarenhetsåterföring”³ beskriver hur aktörer arbetar i praktiken med lärande från olyckor. Projektet beskriver en kedja där momenten: Rapportering, urval, utredning, spridning och prevention alla måste vara länkade för att processen ska fungera.⁴ Det ingår således i MSB:s uppdrag att lära sig om kriser och att senare lära ut detta till andra aktörer som ingår i svensk krisberedskap. Kraven på inläring och förändring har aktualiserats i och med den stora skogsbranden i Västmanland sommaren 2014.

1 Förordning (2008:1002)

2 Ibid § 1 4-5

3 ”Lärande från olyckor – förstärkt erfarenhetsåterföring”

4 Ibid sid 5

1.1 Problemformulering och val av fall

Den största kritiken till organisationsinlärning under och efter kriser kommer från forskning som tyder på att organisationer inte lär sig av en kris. Detta perspektiv återfinns bland annat i Crismarts projekt: "Erfarenhetsåterföring som förebyggande strategi."⁵ En av projektets slutsatser är att en organisation gör endast små förändringar eller inga förändringar alls efter en kris. Förklaringen kan enligt projektet återfinnas i hur krisen utvecklade sig och hur bra organisationen var på att införskaffa och tolka information. Efter en kris riskerar en organisation att bli utsatt för tryck och ansvarsutkrävande vilket försvårar lärandeprocessen då tid och energi måste läggas på att försvara sitt och organisationens agerande.⁶ Ytterligare en viktig slutsats är den interna dynamik som sker inne i organisationen efter en kris. Avgörande för om lärdomar tas tillvara är hur organisationen själv bedömer sin insats under en kris. Om den anses lyckad kan detta vara en utgångspunkt att bygga vidare på. Om den anses som misslyckad tenderar organisationen att gå i försvarsställning och tvingas förklara sitt agerande under krisen.⁷

Efter en kris förekommer oftast ett utvärderingsarbete som fokuserar på frågor som vad som hänt, varför hände det och hur detta kan förhindras att inträffa igen. Detta gäller skogsbranden i Västmanland som benämns som den största i Sverige.⁸ Liksom stormen Gudrun aktiverades EU:s gemenskapsmekanism då extraresurser i form av flygplan byggda för brandsläckning tillkallades till brandplatsen. I detta fall tillsattes ett antal utredningar som skulle ge svar på varför branden blev så pass allvarlig och vad som kunde göras inom svensk krisberedskap så att en liknande situation bättre kan hanteras i framtiden. Det finns således ett inslag av att man måste lära av denna händelse då den hade så stor påverkan på samhället samt ett beslut på en sammanställning av erfarenheter som är tänkta att kunna användas för att mildra kriser i framtiden.

Det borde därför finnas en levande diskussion om varför denna brand utvecklade sig till en kris och vad man kan göra för att mildra konsekvenserna av denna och liknande situationer framtiden.

Den 14 augusti 2014 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare för att beskriva och utvärdera insatserna under Västmanlandsbranden: "Med utgångspunkt i beskrivningen och

5 Erfarenhetsåterföring som förebyggande strategi Crismart 2010

6 Ibid sid 3

7 Ibid sid 4

8 Skogsbrandsutredningen sid 56

utvärderingen av den operativa insatsen skulle utredningen identifiera möjliga förbättringsåtgärder och, om så bedömdes lämpligt, lämna förslag på nödvändiga författningsändringar m.m. i syfte att stärka samhällets beredskap och förmåga att förebygga och hantera allvarliga olyckor och kriser.”⁹

Detta uppdrag kom att justeras något och regeringen gav den 5 februari 2015 MSB uppdraget: ”... att utifrån erfarenheterna från hanteringen av skogsbranden i Västmanlands län 2014 skapa förutsättningar för en stärkt krisberedskap.”¹⁰ Detta ska göras genom att MSB sammanställer tidigare utredningar för att sedan: ” bedöma om det finns behov av ytterligare åtgärder som syftar till att stärka samhällets krisberedskap.”¹¹

Dessa förbättringsåtgärder och författningsändringar i syfte att förstärka svensk krisberedskap presenterades av MSB i slutrapporten ” Ansvar, samverkan, handling. Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014”¹² Rapporten har sammanställt utredningar av många av aktörerna som deltog i arbetet med Västmanlandsbranden då dessa ska läggas till grund för framtida förbättringsåtgärder.

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med undersökningen är att genom Birklands teori kring den händelserelaterade policyförändringen förklara Västmanlandsbranden och den efterföljande processen som ett stimulus till förändring genom inlärning inom svensk krisberedskap.

Frågeställning:

På vilket sätt kan det styrkas att de föreslagna policyförändringarna från MSB:s slutrapport bygger på inlärning?

9 Skogsbrandsutredningen sid 1

10 Regeringen Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att genom erfarenhetsåterföring stärka samhällets krisberedskap. Ju2015/1400/SSK, dnr MSB 2015-954, datum 2015-02-05. sid 1

11 Ibid sid 2

12 Ansvar, samverkan, handling. Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014

1.3 Material och avgränsningar

Materialet som används i undersökningen är dels rapporter och utvärderingar där berörda aktörer har samlat kunskaper och erfarenheter som en del i ett större utvärderingsarbete. Detta utvärderingsarbete genomfördes av en mängd myndigheter och andra aktörer i syfte att se vad som kunde läras av denna händelse. För Västmanlandsbranden återfinns ett antal rapporter som finns samlade på MSB:s hemsida.¹³ I denna uppsats används i huvudsak regeringens särskilda utredning, även känd som Skogsbrandsutredningen. Utredningen bygger på observationer och intervjuer från medverkande individer och organisationer och är tänkt att ge en så heltäckande bild som möjligt av händelsen. Däremot saknas konkreta åtgärdsförslag i Skogsbrandsutredningen i och med regeringens beslut om att MSB i samråd med andra aktörer ska utveckla krisberedskapen utifrån Västmanlandsbranden och andra olyckor och kriser.¹⁴ Som kompletterande källor används utredningar utförda av organisationerna själva. Länsstyrelsen Västmanland och MSB genomförde utredningar där anställda intervjuades om deras syn på arbetet och vilka lärdomar man dragit. Slutligen används skrivet underlag från den hearing som MSB genomförde under juni månad 2015 där ett 50-tal representanter från organisationer som arbetar inom krishanteringssystemet fick möjligheten att uttala sig och ge deras syn på arbetet med Västmanlandsbranden och hur detta kan användas till förbättringar i framtiden. Slutligen används MSB:s slutrapport där tidigare kunskaper och erfarenheter från tidigare utredningar om Västmanlandsbranden finns samlade och åtta stycken åtgärdsförslag presenteras.

Källorna är alla bearbetade efterhandsarbeten vilket riskerar att släta över självkritik för att hålla ryggen fri eller hålla igen kritik för att inte trampa någon på tårna. Inga intervjuer eller mer personligt anskaffande av information har gjorts dels på grund av arbetets tidsram. Inte heller anses personliga lärdomar vara större intresse för detta arbete då studien önskar påvisa att inläring ska vara förankrad i systemet och inte hos personer. Tidsavgränsningen sträcker sig från Västmanlandsbrandens start den 31:a juli 2014 fram tills MSB:s slutrapport med åtgärdsförslag som publicerades den 31 mars 2016.

13 <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Sa-arbetar-MSB/Regeringsuppdrag/Skogsbranden-i-Vastmanland-2014/Utredningar-och-utvarderingar/>

14 <http://www.regeringen.se/contentassets/ee3346c5dbff47df87307d2b5d257d32/uppdrag-till-myndigheten-for-samhallsskydd-och-beredskap-att-genom-erfarenhetsaterforing-starka-samhallets-krisberedskap>

1.4 Tidigare forskning

Inläring som begrepp inom krishanteringsområdet hämtas ofta från teorier om organisationsinläring. Boken "Organizational Learning II" av Chris Argyris och Donald Schön specificerar inläring som tvåspårigt där inläring dels är en produkt (en lärdom) och den process som används för att ta fram produkter (lärdomar). En organisation i en allmän kontext lär sig genom att anskaffa, processa samt lagra information. Denna information kan bestå av kunskap, förståelse, tekniker och rutiner. Inom denna grupp av allmän inläring ingår på vilket sätt en organisation förbättrar det arbete den är satt till att utföra, detta kallas "instrumentell inläring".¹⁵

För att förstå inläring hos en organisation måste man först enligt författarna förstå vad en organisation är. En enkel tanke kan vara att eftersom en organisation består av ett kollektiv av individer så lär sig organisationen när dess individuella delar lär sig något. Detta är dock att förenkla för mycket enligt författarna då en organisation inte kan veta lika mycket som varje person inom organisationen vet. En organisation som helhet kan fortsätta med en ineffektiv eller direkt skadlig policy trots att individerna inom organisationen vet bättre. Omvänt kan en organisation veta mer än sina individuella delar där strukturer, rutiner och minnen som är inbyggda i organisationen lever kvar även om individuella aktörer inte är kompetenta.¹⁶

Om individen inom en organisation kan agera för organisationen kan den också lära sig för organisationen. Detta görs genom en undersökning som resulterar i en produkt (lärdom). Med undersökning utgår inte författarna från en vetenskaplig utredning utan istället utgår man ifrån en mer fundamental kedja där tanke och handlande fölts samman och går från tvivel till ett upplösande av tvivel. Detta tvivel skapas av att en utförd handling inte gav det förväntade resultatet. På detta sätt uppstår en slags överraskning eller förvåning som kräver en undersökning för att kunna lösas. När en individ som är satt att lösa detta tvivel sammanstrålar med organisationen skickas informationsflöden fram och tillbaka från organisationen och individen som påverkar varandra.¹⁷

15 Argyris, Chris & Schön, Donald A., *Organizational learning II: theory, method and practice*, Addison-Wesley, Reading, Mass., 1995 sid 3-4

16 Ibid sid 6-7

17 Ibid sid 11-12

Den viktigaste delen av detta samspel mellan agenterna som agerar för kollektivet och hur organisationen fungerar är hur man gör förändringar mätbara. För detta använder forskarna begreppen ”single loop” och ”double loop learning.” Med ”single loop learning” menas att genom inläring förändras underliggande teorier och antaganden utan att ändra värderingar och normer. Denna inlärningsprocess är enkelspårig då den kopplar ett fel som uppstår då det förväntade resultatet av en handling inte stämmer vilket leder till en undersökning som resulterar i en förändring av teorier och antaganden och hur världen är beskaffad, (theories of action) utan att ändra organisationens värderingar och normer, (theories in use)¹⁸

Med ”double loop learning” menar forskarna att det sker en förändring i både teorierna och antagandena om hur världen är beskaffad (theories of action) och organisationens normer och värderingar (theories of use). Denna förändring kan komma ifrån individerna som under en undersökning av ett problem för att upplösa tvivel förändrar deras värderingar och deras normer (theories of use). Förändring kan också komma från organisationen då dess medlemmar på organisationens vägnar förändrar organisationens normer och värderingar. ”Single loop learning” räcker för att förändra fel som inte påverkar organisationens grund utan används för att effektivisera det arbete organisationen gör för att uppnå sitt utsatta mål. Med ”double loop learning” görs förändringar i både effektiviseringsarbetet samtidigt som organisationen byter värderingarna och normerna kring uppgifterna organisationen var satt till att utföra.¹⁹

En mängd forskning om organisationers inlärningsprocess efter en kris finns att hämta från forskarna på Crismart. I avhandlingen ”Crisis-induced learning in public sector organizations” av Edward Deverell ställs frågan om hur organisationer lär sig av kriser. En av analyserna som görs i avhandlingen är tänkt att bidra till debatten kring organisationers lärande genom att se kriser som en drivkraft för lärande. Denna analys lägger tyngden på vad som är fokus efter en kris, är det att förhindra att en kris händer igen (prevention) eller är det frågan om att hantera krisen när en liknande situation händer igen (response)²⁰. Detta kapitel i avhandlingen tar också upp frågan om när en organisation lär sig. Om det är efter en kris innan en ny kris har inträffat för att på så sätt kunna förbereda sig nästa gång (intercrisis) eller är det att under en pågående kris kunna lära sig att bättre hantera det som händer, (intracrisis).²¹

18 Ibid sid 20-21

19 Ibid sid 21-22

20 Deverell, Edward, Crisis-induced learning in public sector organizations, Crismart, Swedish National Defence College, Stockholm, 2010 sid 128

21 Ibid sid 129

Till detta kan läggas en politisk dimension av inläring som diskuteras av Boin mfl i boken ”The politics of crisis management”. Författarna skönjer tre större inriktningar kring inlärningsprocessen. Den första är erfarenhetsbaserad där en individ eller en organisation som genomgått en kris kan återanvända kunskaper och rutiner som etablerats för framtida kriser. Den andra typen är förklaringsbaserad där lärdomar dras genom ett vetenskapligt arbete byggt på sambandet mellan orsak och verkan i syfte att eliminera eller mildra framtida kriser. Den tredje är kompetensbaserad där specialkompetens ofta inom sjukvård och teknologi tas in för att öka förmågan att kunna hantera den uppkomna krissituationen.²²

För att göra en ytterligare sortering av litteraturen kring inlärningsprocessen vid krishantering delar Boin mfl in fältet i pessimister och optimister. Pessimisterna i form av psykologer och andra forskare i sociala studier ger förklaringar att människor vid osäkra och hotfulla situationer inte har möjligheten att ta till sig ny information utan faller tillbaka på rutiner vilket ger en inflexibel hantering av den uppkomna situationen. Likaså är det inte troligt att en ifrågasatt ledare efter en kris kommer att uppmuntra till att ta reda på vad som gick fel och orsakerna till att krisen uppstod. Dessutom kan om krishanteringen ses som lyckad leda till en form av överinläring där man förväntar sig att nästa kris kan hanteras på samma sätt och blir på så vis blind inför andra kommande händelser.²³

Optimisterna menar att en kris kan öppna upp för en ny atmosfär med förnyade kunskaper och ändrade rutiner där viljan hos individer och organisationer att göra bättre nästa gång leder till ett positivt arbete. Här spelar tidsfaktorn in och desto fortare nya lösningar tas fram efter en kris desto större är chansen att dessa lösningar implementeras. Att få till stånd en finansiering av dessa lösningar är också mer realistisk så länge krisen finns i folks medvetande och viljan att betala är stark. Risken annars att det anses vara för dyrt med omorganisationer och lärdomarna inte tas till vara.²⁴

22 Boin, Arjen, The politics of crisis management: public leadership under pressure, Cambridge University Press, Cambridge, 2005 sid 117-118

23 Ibid sid 118-119

24 Ibid sid 120-121

2.0 Teori

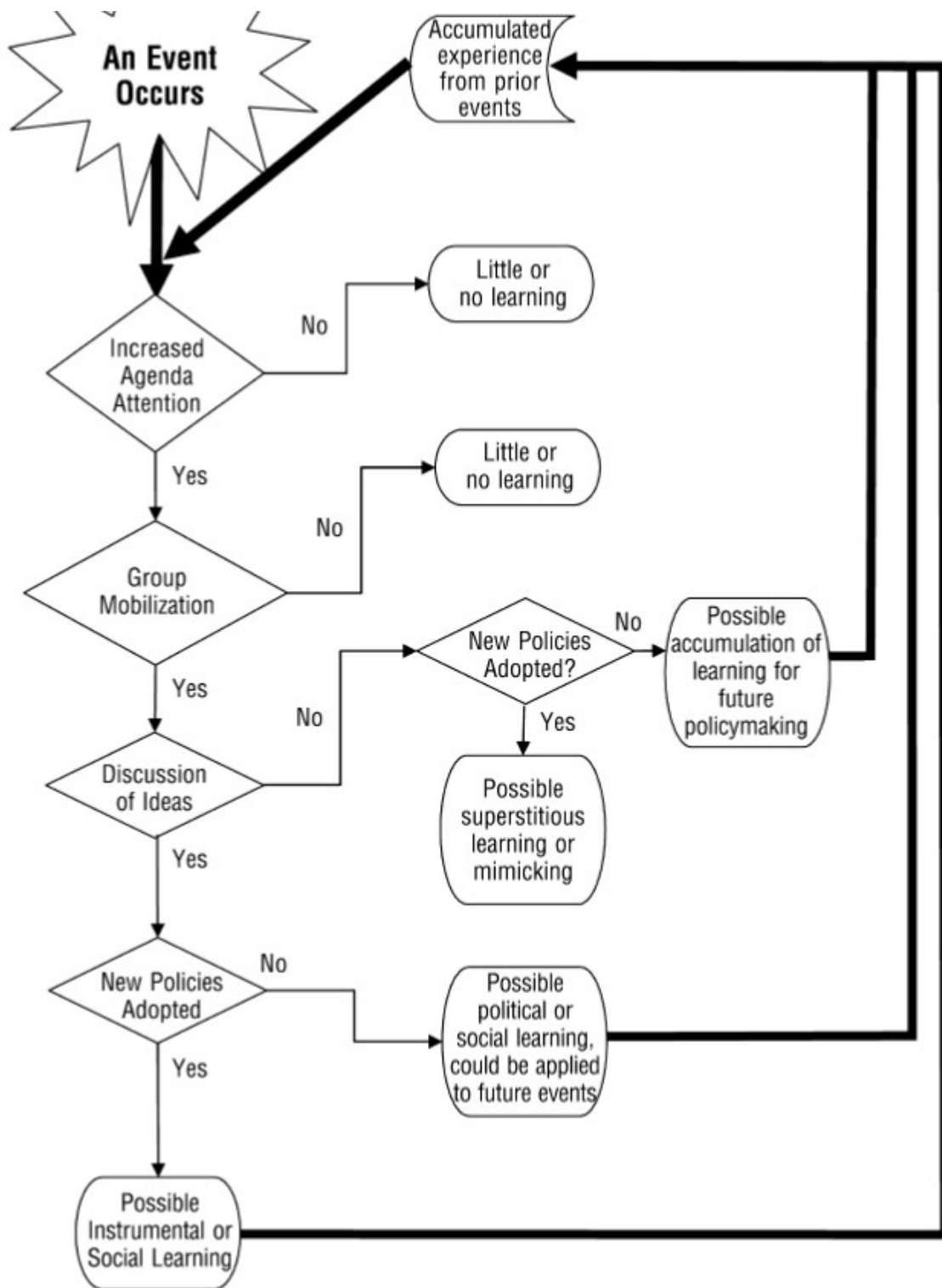
2.1 Händelserelaterad policyförändring

I boken "Lessons of disaster: Policy change after catastrophic events" presenteras sambandet mellan förändringar i policy och vad författaren Thomas Birkland kallar focusing events. I denna uppsats används (fokus händelse). Dessa händelser innefattar olyckor, naturkatastrofer och avsiktligt orsakade händelser som terrorism och definieras som "an event that is sudden, relatively rare, can be reasonably defined as harmful or revealing the possibility of greater potential future harms, inflict harms or suggests potential harms that are or could be concentrated on a definable geographical community of interest, and that is known to policymakers and the public virtually simultaneously."²⁵

Teorin förespråkar en kedja som fungerar på följande sätt:

1. En händelse inträffar.
2. Händelsen, om den är tillräckligt stor eller om den visar på ett misslyckande av aktörer som är satta att hantera den får utrymme på agendan. Både hos professionella aktörer samt media och allmänheten.
3. En mobilisering av grupper är länkade i tid till en särskild händelse. Representanter för grupper inom krishanteringssystemet kommer göra sig hörda efter en särskild händelse.
4. Dessa mobiliserade grupper kommer att föra diskussioner om den särskilda händelsen. Dessa diskussioner infattar orsaker till att händelsen ägde rum, möjliga lösningar och hur förbättringar kan göras i framtiden.
5. Det antas nya policys som är länkade till tidigare diskussioner om händelsen bland dessa mobiliserade grupper.
6. Möjlighet att förändringen är förankrad genom inläring.

²⁵ Birkland, Thomas A., Lessons of disaster: policy change after catastrophic events, Georgetown University Press, Washington, D.C., 2006 sid 2



Om kedjan är obruten och det finns ett samband mellan ”fokus händelsen” och den efterföljande processen fram till införandet av policyförändringar och lagändringar är detta ett tecken på att inläring har skett.

Teorin förespråkar olika typer av inläring. Den enklaste formen av inläring enligt Birkland är den instrumentella inläringen. Instrumentell inläring återfinns i den process av förändring som en ”fokus händelse” kan skapa. Desto fler förarbeten till nya lagar, mediatäckning och parlamentarisk medvetenhet som finns kring händelsens problematik, desto större är chansen till inläring. Där en faktiskt lagändring och eller ändrade rutiner hos aktörerna som är satta att hantera händelsen kan kopplas till händelsen är ett starkt bevis på inläring.²⁷ Social inläring går ifrån förändring och istället fokuserar på varför problematiken uppstår i första början, vad målet med förändringen är samt hur en lösning till problemet nås. Social inläring ger möjligheten att förstå underliggande mekanismer till problemet som i sin tur leder till bättre möjligheter att lösa problematiken kring en särskild händelse. Social inläring ger ett samband mellan idéer kring problemen och hur dessa kan lösas. Social inläring tenderar enligt Birkland att uttrycka ideologier och trossystem istället för den mer praktiska lagda instrumentella inläringen.²⁸

Slutligen pekar modellen på att inte alla kriser leder till policyförändring utan kunskaper och erfarenheter kan sparas och genom en loop lägga grunden för inläring när fler händelser läggs ihop till en helhet i ett senare skede.²⁹

27 Ibid sid 24

28 Ibid sid 16

29 Ibid sid 21

2.2 Teorikritik

Den mest grundläggande kritiken mot inläring i organisationer efter olyckor och kriser finns att hämta från bland annat Kletz som 1993 gav ut boken ”Lessons from Disaster – How Organisations have no Memory and Accidents Recur”³⁰ Boken som tar sin utgångspunkt ur kemikaliehantering i Storbritannien visar att olyckor händer om och om igen därför att en organisation inte har något minne. Det är endast människor som kan minnas och människor slutar förr eller senare på sitt jobb. Detta gör att nyanställda inte vet varför viss utrustning installerats, eller varför vissa säkerhetsrutiner satts upp. Dessutom kan någon eller några i syfte att hålla nere kostnader och öka effektiviteten ta bort säkerhetsrutiner och utrustning.³¹

Förändringar som görs i en organisation efter en kris är dessutom inte nödvändigtvis förankrad i inläring. Det finns tillfällen då en organisation gör förändringar i policy utan att ha genomgått en inlärningsprocess. Detta kallar Birkland mfl ”superstitious learning” där trycket utifrån att ”göra någonting” efter en kris blir så pass starkt att en förändringar görs utan överväganden och analys i efterspelet efter en kris. Detta kan uppstå när en organisation misstolkar ett samband mellan utförda gärningar och den påverkan detta har på omvärlden. Kausala samband antas existera utan viktiga bevis för detta och utan att väga in andra potentiella förklaringar. Detta leder till att felaktiga slutsatser dras.³²

Ett ytterligare sätt att införa nya policys utan att förankra dessa i inläring är härma eller kopiera andra. Birkland citerar May som kallar detta för ”superstitious instrumental learning” där beslutsfattare stödjer en förändring som inte påverkar det grundläggande problemet.³³ Ett enkelt exempel från Birkland är där Amerikanska delstater kopierar varandras planer för skattelättnader så att ingen enskild delstat ska få fördelar över dem andra.

30 Kletz, Trevor A., Lessons from disaster: how organizations have no memory and accidents recur, Institution of Chemical Engineers, Rugby, 1993

31 Ibid sid 4

32 Yeung, Arthur K. (red.), Organizational learning capability, Oxford University Press, New York, 1999 sid 52

33 Birkland, Thomas A., An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making, Third edition., 2011 sid 276

3.0 Metod

Uppsatsen är en fallstudie med ett fall där inlärningsprocessen hos aktörer inom det svenska krisberedskap studeras. Den beskrivande fallstudien är vad Denscombe kallar upptäcktsstyrd och används för att beskriva vad som händer med fokus på tex. händelser, processer och relationer.³⁴ Studien är förklarande och är tänkt att visa hur svensk krisberedskap kan komma att förändras och söka svara på frågan om framtida förändringar är gjorda genom en inlärningsprocess eller inte.

Det valda textmaterialet bearbetas utifrån processspårning, denna metod finns beskriven i "Case studies and theory development in the social sciences". Processspårning används för att spåra länkar mellan fallen som observerats och dess möjliga ursprung.³⁵ Metoden fungerar väl för denna typ av studie då den fokuserar på processen från beslut till utfall och är kronologiskt baserad där variabel x måste komma före variabel y.³⁶ En nackdel med metoden är att den inte på ett rimligt sätt kan ta hänsyn till alla andra variabler som kan ha lett till samma utfall.³⁷ Denna uppsats gör dock inga försök att kartlägga andra möjliga förklaringar till det eventuella utfallet som studeras utan försöker etablera ett samband mellan Västmanlandsbranden och dess efterföljande åtgärdsförslag som stimuli till förändring genom inläring.

34 Denscombe, Martyn, Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna, 2. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2009 sid 63

35 George, Alexander L. & Bennett, Andrew, Case studies and theory development in the social sciences, 2005 sid 6-7

36 Mills, Albert J., Durepos, Gabrielle & Wiebe, Elden (red.), Encyclopedia of case study research, SAGE Publications, Los Angeles, 2010 sid 734

37 Ibid sid 735

4.0 Västmanlandsbranden som fokus händelse

4.1 Västmanlandsbranden

Den 31:a juli 2014 klockan 13:29 inkom ett larmsamtal till SOS Alarm. Det gällde en skogsbrand på ett kalhygge nordost om Seglingsberg i Surahammars kommun. Branden som uppstått under ett markberedningsarbete och uppskattades till ca 30 x 30 meter stor. Under samtalet med SOS Alarm kopplades inre befäl från den lokala räddningstjänsten in och två brandstationer larmades med totalt 4 fordon. Till detta åkte även en insatsledare från Västerås samt en brandingenjör i beredskap. SOS Alarm lade enligt rutiner in GPS koordinater till brandområdet och lämnade sedan över ansvaret till räddningstjänsten att dirigera fram fordonen till området. SOS Alarm gav även ut information om branden till Polisen och Trafikverket.³⁸

På grund av oklarheter i kommunikationen mellan SOS Alarm och räddningstjänsten samt felaktiga och icke uppdaterade GPS kartor körde brandbilarna fel ute i skogen och man beräknar att första styrkan var c:a 40 minuter försenad. Branden hade nu pågått ungefär en timme och uppskattades vara 400 x 600 meter stor.³⁹ Vid kvällstid konstaterades att branden geografiskt sett låg i Sala kommun och beslut om överlämnande av ansvaret från Västerås till Sala-Heby räddningstjänst. C:a 30 personer från räddningstjänsten arbetade nu med skogsbranden. Till detta kom också personal från Stora Enso, privatpersoner, en privat helikopter samt en helikopter från Försvarmakten. Branden uppskattades nu till 100-150 hektar (1 x 1 km = 100 ha).⁴⁰

Fredagen den 1:a augusti var branden inte under kontroll och ytterligare resurser kallades in från Mälardalen, Stockholm och Uppsala. 4 privathelikoptrar och en från Försvarmakten deltog i vattenbombningen från luften. Det övergripande ledningsansvaret låg fortfarande på Sala-Heby räddningstjänst, men i praktiken så arbetade man med två insatser (Sala-Heby på ett håll och Virsbo, Surahammar på ett annat håll). Det saknades strukturerad samordning och någon gemensam planering för resursförstärkning gjordes inte heller. Trots överflygningar med kamera över brandområdet hade inte räddningsledningen tagit del av filmerna och överblick samt gemensam lägesbild saknades. Länsstyrelsen i Västmanland hade kontakt med räddningsledarna i båda

38 Skogsbrandsutredningen sid 40

39 Ibid sid 44

40 Ibid sid 46

insatserna och bjöd in till samverkanskonferens för att samordna insatserna över kommungränserna, men detta avböjdes av räddningstjänsterna.⁴¹

Under helgen utökades insatsen med ytterligare räddningstjänstpersonal och var nu uppe i c:a 70 personer och extra helikoptrar från Försvarsmakten. Problematik uppstod emellertid med kommunikationen med helikoptrarna och ledningen på marken som fick skötas genom samtal via mobiltelefon eller sms. Hemvärnet anlände under lördagen och frivilliggrupper (FRG) från Västerås fick uppdraget att anordna transporter samt mat och dryck. I ett försök att samordna insatsen gick räddningstjänsterna ihop till en gemensam yttre ledning för hela insatsen och räddningschefen från Sala-Heby blev räddningsledare med utökat ledningsstöd. Länsstyrelsen Västmanland erbjöd ytterligare samverkanskonferenser, men detta avböjdes återigen då räddningstjänsten var ”hoppfull” inför den kommande dagen.⁴² Senare på söndagskvällen kontaktade räddningsledningen MSB för att begära förstärkningsresurser i form av flygplan för vattenbombning från EU:s civilskyddsmekanism (ERCC) som efter godkännande av Försvarsmakten skickade ut en förfrågan som besvarades av bland andra Spanien, Italien och Frankrike.⁴³

Måndag morgon uppskattades brandområdet till 2 800 ha. Vinden kom under dagen att öka kraftigt vilket gjorde att branden ökade i styrka och utbredning samt att räddningspersonalen nu också måste börja hantera omkullblåsta träd. På sin väg nordväst uppnådde branden en hastighet av c:a 5 kilometer i timmen och den hade nu tagit sig fram till kommunerna Norberg och Fagersta som tillhör Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund vilka nu larmades ut.⁴⁴

Situationen bedömdes som kritisk och ett antal mindre samhällen, bland annat Ängelsberg evakuerades. Tätorten Norberg med sina c:a 5000 invånare förbereddes på en evakuering som dock aldrig behövde genomföras. Insatsen hade nu utökats ytterligare och c:a 200 personer arbetade med branden. Geografiskt var fyra kommuner inblandade utspridda på tre räddningstjänstorganisationer samt ett antal andra aktörer. Vid ett möte i Ramnäs samlades kommunernas räddningschefer för att få ett samlat grepp om händelsen och lösa problematiken kring ledningen av insatsen. Det föreslogs att länsstyrelsen i Västmanland skulle ta över ledningsansvaret. På tisdagen meddelades från länsstyrelsen att staten genom länsstyrelsen nu tagit över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten i Sala, Mälardalens brand- och räddningstjänstförbund samt Södra Dalarnas räddningstjänstförbund.⁴⁵

41 Ibid sid 47-48

42 Ibid sid 49-50

43 Ibid sid 52

44 Ibid sid 52-54

45 Ibid sid 54-57

4.2 Länsstyrelsen Västmanland

Det första larmet nådde länsstyrelsens TiB (Tjänsteman i Beredskap) vid kvällstid på torsdagen via SOS Alarm enligt gällande rutiner. TiB kontaktade båda räddningstjänsterna som för tillfället arbetade med branden och fick information om att branden inte var under kontroll, men för närvarande var det endast skog som brann och inga andra värden var hotade. Räddningstjänsterna avböjde därav länsstyrelsens förfrågan om utökad samverkan. Även under fredagen avböjdes TiB förfrågan om ökad samverkan av räddningstjänsterna.⁴⁶

Under helgen kom samverkan att öka bland andra med MSB som informerade om internationella förstärkningsresurser i form av flyg. Länsstyrelsen sammankallade på söndagskvällen till så kallad U-sam konferens för att stärka samordningen. Deltagande var: räddningstjänsterna, kommunerna Sala, Surahammar, Fagersta, Skinnskatteberg, Norberg, Hallstahammar, Arboga, Köping, Kungsör och Västerås, Polisen, Försvarmakten, SR Västmanland samt SMHI. Aktörerna som nu inte var direkt inblandade i branden ombads att se över vad man kunde erbjuda för stöd. Länsstyrelsen erbjöd sig också att samordna informationsflödet.⁴⁷

Under måndagen beslutades att förstärka länsstyrelsens krisorganisation. Man arbetade också med förberedelser att ta emot utländska flygplan avsedda för vattenbombning samt att avhysa vattenområden där flygplanen skulle verka. Kl 16 samma dag hölls ytterligare ett U-sam möte och det konstaterades att läget hade försämrats allvarligt då samhället Gammelby evakuerades och att det planerades en evakuering av Virsbo.⁴⁸

Under kvällen inkom en begäran från kommunernas räddningstjänster att länsstyrelsen skulle ta över räddningstjänstansvaret med uppmaningen om att ta beslut redan nästa morgon. Med hjälp av MSB:s sakkunniga och jurister utreddes situationen. Det påpekades att länsstyrelsen måste ta över all räddningstjänst från kommunerna och inte enbart den insats som pågick mot skogsbranden. Under kvällen formulerades ett formellt beslut och under en presskonferens på måndagen meddelades att staten genom länsstyrelsen övertagit räddningstjänstansvaret och utsett en ny räddningsledare. Ansvar för ordinarie räddningstjänst och händelser som inte var relaterade till skogsbranden lämnades tillbaka till kommunerna.⁴⁹

46 Ibid sid 57

47 Ibid sid 59

48 Ibid sid 60

49 Ibid sid 62

En ledningsplats för insatsen hade upprättats vid Ramnäs kursgård. Den tidigare ledningsstaben blev nu en samverkansstab vars organisation beslutades av länsstyrelsen i samarbete med den nytillkomna räddningsledningen.⁵⁰

Insatsen avseende skogsbranden i Västmanland avslutades den 11 september 2014 när räddningsledaren avslutade insatsen. Även om länsstyrelsens ansvar för räddningstjänsten avslutades vid detta datum följde en tid av ytterligare insatser relaterade till skogsbranden. Det bildades en särskild krishanteringsorganisation för att dels avveckla insatsen och flytta undan räddningstjänstmateriel från skogen samt att lösa försäkringsfrågor och ge stöd till dem drabbade. Denna insats varade fram till årsskiftet 2014/2015.⁵¹

4.3 MSB

MSB genomförde en egen utvärdering av myndighetens arbete under skogsbranden för att ta vara på erfarenheterna och bidra till lärande. Syftet är att stärka förmågan hos MSB att stödja och samverka vid en omfattande händelse eller kris i framtiden.⁵² MSB kom att stödja insatsen genom att svara på direkta förfrågningar från andra delar av insatsen, men också genom att själva göra en analys över vad som skulle kunna behövas framöver.

Arbetet påbörjades redan samma dag som skogsbranden startade och TiB på MSB tog upp branden i sin omvärldsbevakning. Under nästa dag genomfördes en konsekvensbedömning av samhällsviktig verksamhet i brandens närområde och Svenska kraftnät kontaktades då det visade sig att det gick en kraftledning i området. Under eftermiddagen på fredagen bad räddningsledningen om nationella stödresurser i form av en skogsbrandsdepå som innehåller utrustning för bekämpning av skogsbrand, dock inte personal. Under helgen kom ytterligare begäran av resurser dels i form av fler skogsbrandsdepåer och även hjälp med krisinformation genom webbsidan krisinformation.se för att ge information om brandröken i området.⁵³

50 Ibid sid 62-63

51 Ibid sid 92

52 MSB:s stöd vid skogsbranden i Västmanland 2014 Utvärdering sid 6

53 Ibid sid 15-16

Under söndag eftermiddag inkom begäran från räddningsledningen att undersöka om det fanns möjlighet att inom EU samarbetet begära flygplan gjorda för brandbekämpning. Efter samråd med Försvarsdepartementet lades en förfrågan ut till ERCC (Emergency Response and Coordination Centre) i Bryssel och efter räddningsledningens godkännande vid midnatt beslöts det att två italienska flygplan skulle ta sig till Sverige för att delta i insatsen.⁵⁴

Under måndagen och under resten av veckan steg arbetstempot snabbt och myndigheten fick arbeta parallellt med att ta emot och förmedla ytterligare flygresurser från ERCC och skicka personal till ledningsstaben i Ramnäs för att lättare förmedla stöd från MSB och andra aktörer. MSB gick under tisdagsförmiddagen över till en särskild organisation för att kunna mer arbeta mer effektivt. MSB deltog och gav juridisk expertis på länsstyrelsen Västmanlands förfrågan om eventuellt övertagande av räddningstjänst i kommunerna som drabbats av branden.⁵⁵

Efter en nationell samverkanskonferens på tisdagen tog MSB på sig uppgiften att sammanställa och förmedla stöd från andra aktörer i landet till länsstyrelsen i Västmanland. Från och med den 8:e augusti hade MSB:s representation vid staben i Ramnäs kommit att innefatta: materiellogistiker, expertstöd, världlandsstöd, omhändertagande av utländska observatörer, metodstöd, rådgivare geografiskt områdesansvar, geografisk information samt kommunikatörer. Den 11:e augusti bedömde räddningsledningen att branden var under kontroll och MSB kunde trappa ned närvaron och avveckla sin särskilda organisation helt den 22:a augusti.⁵⁶

MSB:s utvärdering tar fasta på ett antal lärdomar från branden i Västmanland. Det stora glappet mellan lyckade och mindre lyckade insatser bedöms vara oklarheter hos andra aktörer om vad MSB kan tillhandahålla för extraresurser och oklarheter hos MSB om vad andra aktörer vill ha från myndigheten. Det var heller inte klargjort internt inom MSB vilket ansvar och roll myndigheten skulle ha. Det bedöms att många frågetecken kunde redas ut när MSB fick egen personal på plats vid staben i Västmanland.⁵⁷

54 Ibid sid 16

55 Ibid sid 16

56 Ibid sid 17

57 Ibid sid 78-79

Utvärderingen tar fasta på ett antal situationer där glappet mellan andra aktörers förväntan på MSB och MSB:s oklarhet kring vad andra aktörer faktiskt vill ha. Denna balansgång sägs uttryckas i flera intervjuer där man beskriver en spänning mellan att MSB lägger sig i räddningsledningens arbete eller en passivitet kring att MSB inte gör något.

Den första situationen gäller hanterandet av internationella förstärkningsresurser i form av flygplan. Det fanns en förväntan hos räddningsledningen att MSB skulle hantera detta och att MSB borde förstått svårigheten i att agera både som räddningsledare och mottagare av utländskt stöd samtidigt. Utvärderingen finner att dessa förväntningar på MSB är rimliga. Detta gäller även länsstyrelsen Västmanlands bild av hanteringen av internationellt stöd. Ansvarsfördelningen mellan MSB och länsstyrelsen bedöms som otydligt.⁵⁸

Den andra situationen rör kommunikationen där radiosystemet Rakel är av stor vikt för att kunna kommunicera mellan olika aktörer. När detta inte fungerade förväntades det från andra aktörer att MSB skulle hantera och åtgärda detta. Medan hos MSB fanns förväntningen att andra aktörer skulle vara mer förberedda på användningen av Rakel, dessa förväntningar infriades inte.⁵⁹

Den sista situationen gäller det strategiska planet där det fanns interna förväntningar inom myndigheten att man skulle varit delaktig mycket tidigare i stabsarbetet på plats i en dialog med räddningsledningen. Denna osäkerhet gav upphov till situationer där andra aktörers förväntan på MSB antingen var orimligt höga eller icke existerande. Det motsatta gällde för andra aktörer som ansåg att MSB inte förstod deras förutsättningar och deras sätt att arbeta.⁶⁰

58 Ibid sid 79

59 Ibid sid 79

60 Ibid sid 79-80

5.0 Grupp mobilisering och diskussion om nya policys

Inom ramen för MSB:s uppdrag från regeringen genomförde MSB en hearing under juni 2015 där 51 personer från alla delar av svensk krisberedskap deltog och ombads diskutera och svara på frågor om krisberedskap.⁶¹

Deltagarna fick bedöma samhällets krisberedskap från en skala 1 till 6. Svarsfrekvensen uppgick till 42 aktörer.



62

61 Fullständig lista över deltagare se https://www.msb.se/Upload/Om%20MSB/Stora_arbeten/Dokumentation%20dialogdukar_Hearing_Regeringsuppdrag_20150603.pdf sid 26

62 Ibid sid 4

Deltagarna delades sedan in i 8 grupper och varje grupp ombads att lista övningar och verkliga händelser som kunde ge värdefulla lärdomar. Dessa fick flest antal omnämningar av grupperna:

Händelse/övning	Lärdom/motiv	Antal omnämningar
Stormen Gudrun 2005 (stormarna Per och Ivar)	Efterdyningar (suicid) Internationell hjälp, psyk- trauma, samverkan aktörer	7 av 8
Tsunamin 2004	Samverkansstab Myndighetssamverkan (privat samverkan)	4 av 8
SAMÖ-KKÖ 2011	Lokal-regional-nationell Goda lärdomar görs som inte riktigt tas tillvara	4 av 8
Nödsvattenövning Stor Stad 2014-2016 (Livsmedelsverket)	Samordning/samband Spridningseffekter	4 av 8
Skogsbranden i Bodträskfors 2006	Inte medveten om risk/konsekvens Utvärdering ej tillvaratagen	3 av 8
Herculesolyckan vid Kebnekaise 2012	Samverkan mellan statlig och kommunal räddningstjänst. Internationell och militär dimension. Haverikommissionens räddningstjänstutredningar generellt.	3 av 8
Husbykravallerna 2013 och påföljande social oro	Hela samhället påverkas Konsekvenser nationellt Spridningseffekter Medialfokus (internationellnationellt) Kommunalt perspektiv Ansvarsfrågan komplex	3 av 8
Diskoteksbranden i Göteborg 1998	-	2 av 8

63

Till sist ombads deltagarna föra fram åtgärdsförslag i syfte att förebygga och hantera olyckor och kriser. Dessa förslag anses prioriterade men utan inbördes ordning.

Åtgärd	Motiv	Ansvarig	Nytta/Effekt
Informera allmänhet VMA	Förtroende Trygghet	Räddningstjänst Kommunerna MSB SOS Alarm	Öka trygghet och förtroende
Lägg ned Räddningstjänsten	Tydliggöra kommunernas ansvar	Justitiedepartementet	Inga gränser (revir) inom kommuner Prestigelöshet
Intern styrning MSB	Förutsättning för att utveckla krisberedskapen	GD MSB och avdelningschefer	Riva murar samordning och en röst utåt
Förväntningar på ledning, samverkan, mål måste formuleras	Uttolkning av gällande lagstiftning	Riksdag och regering	Tydligare roller bättre samordnat agerande
Skapa tvärssektoriella utbildningar	Uppnå samsyn se beroende/perspektiv från olika utgångsläge Kunskap om andra aktörers kompetens	MSB och ansvariga aktörer	Bättre samordnat agerande
Tvärssektoriella lokala/regionala övningar	Ökad förmåga att hantera olika situationer Skapa kontakter/nätverk	Berörda myndigheter	Bättre samordnat agerande
Skapa nationellt expertstöd	Skapa nationella experter	Ansvariga aktörer	Effektivt nyttjande av landets samlade resurser
Utveckla privat offentlig samverkan Förbereda avtal säkra resurser utifrån beroenden	Snabbhet vid kris	Respektive aktör	Billigare Snabbare Tydligare
Utred samordnad lagreglering	Tydliggöra Samlad bild	Regeringen	
Utveckla förmåga till samverkan	Synkronisera aktörerna Uppnå bra inriktning och samordning	Respektive aktör	
Icke sektorisera lagstiftning som stöder det geografiska områdesansvaret	Utgångspunkt i medborgarperspektivet Samlad hantering	Riksdag Regering	Tydligare koncept för styrning och förväntningar på aktörer
Gemensam fastställd struktur för ledning och samverkan	Igenkänning vid samverkan och uppskalning	MSB	Tidssparande Minska risk för missförstånd Koordinerade beslut och åtgärder
System för att använda frivilligorganisationer och civilsamhället	Bättre hantering av krisen genom att använda alla samhällets resurser	Kommunerna Länsstyrelserna MSB	Ta till vara på viljan att hjälpa till
Nationell samverkansmodell	Grundläggande för den svenska modellen	Regering MSB	Snabbare uppstart Igenkännande Helhetsperspektiv
Nationell förstärkningsresurs	Kompetens och kostnadseffektiv lösning	MSB	Effektivare krisledning Gemensam utbildning och samsyn

Översyn administrativa och geografiska gränser/ansvar	En försvårande omständighet med olika gränser	Regeringen	Förenkla förutsättningar för samverkan
Bättre övning och utbildning lokal nivå	Identifiera brister och stärka förmågan	MSB samordnar och därefter respektive myndighet	Stärkt förmåga att kunna hantera samhällsstörningar
Utveckla ledningsmodell för gemensamma grunder	Känna igen sig i strukturen	MSB med berörda aktörer	Stärkt förmåga att kunna hantera samhällsstörningar
Samlad lägesbild före, under och efter	Många olika aktörer, men ingen helhet	MSB	Effektivt utnyttjande av samhällets samlade resurser
Revidera lagar	Behöver anpassas till dagens samhälle	Regering Riksdag	Lagstiftning utifrån dagens förutsättningar
Tydliga uppdrag om krisberedskap	Tillskapa förmåga och resurser	Regeringen	Resurser och kompetens för att hantera oönskade händelser och kriser i samhället
Se över MSB:s uppdrag	Brett uppdrag och svårt att fokusera	Regeringen	Effektivare system för samhällets krisberedskap
Ta fram standardiserat system för ledning och beslutshierarki	Tydligare, färre glapp, tidigare insatser	Regeringen	Mer plan för pengarna
Skapa centrala förstärkningsresurser	Öka samordning, snabbare respons, högre effektivitet	Regeringen ansvariga myndigheter	
Börja trampa på ömma tår	Komma framåt och på allvar öka förmågan	Alla, främst MSB	Förbättring, utveckling, få bort brister

64

6.0 Nya policyförslag

I slutet av mars 2016 kom MSB med sin slutrapport över Västmanlandsbranden och vad som borde göras för att förstärka svensk krisberedskap. Rapporten ”Ansvar, samverkan, handling.

Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014” presenterar åtta stycken åtgärdsförslag:

1. Förändring av principerna inom svensk krisberedskap

De tre centrala principerna om ansvar, likhet och närhet i svensk krisberedskap är tänkta att göras om där likhetsprincipen och närhetsprincipen tas bort och ersätts med samverkansprincipen och handlingsprincipen. Nuvarande principer för krisberedskap har mot bakgrund av bland annat skogsbranden kritiserats för sin ”teoretiska uppbyggnad och praktiska betydelse”⁶⁵ Vidare påpekas att tidigare övningar och faktiska händelser visar att nuvarande principer inte vägleder aktörerna korrekt utan istället hindrar krishantering på ett effektivt sätt. För att råda bot på detta föreslås samverkansprincipen och handlingsprincipen. Samverkansprincipen är tänkt att samordna verkamma aktörer under en kris till en större helhet där blicken lyfts upp från den egna verksamheten till ett helhetsperspektiv. Detta bör gälla under den förebyggande, förberedande och den hanterande fasen inom krisberedskap.⁶⁶

Handlingsprincipen är tänkt att ge deltagande aktörer modet att våga agera i situationer med osäker och knapphändig information. ”Handlingsprincipen bör återspegla att handling är att föredra framför passivitet.”⁶⁷

65 Ansvar, samverkan, handling. Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 sid 24

66 Ibid sid 25

67 Ibid sid 25

2. Harmonisera länsstyrelsernas arbetsformer med det geografiska områdesansvaret

Länsstyrelsen har genom sitt geografiska områdesansvar rollen att hålla ihop den lokala nivån med den nationella nivån och att samordna före, under och efter en kris både offentlig verksamhet och information till allmänheten samt massmedia.⁶⁸ Detta arbete borde utvecklas och stärka både enskilda länsstyrelser och det gemensamma arbetet så att alla länsstyrelser uppnår god kvalitet och kompatibilitet. Dessa tilltänkta arbetsformer är för att: ”uppnå enhetligare förmåga, funktionalitet och ambitionsnivå.”⁶⁹ Bakgrunden till förslaget återfinns bland annat utifrån erfarenheter från Västmanlandsbranden där olika utredningar pekar på otydligheter kring länsstyrelsens vägledning i arbetet. Det tog även tid för aktörerna att hitta sin roll samt oklarheter kring funktionerna i stabsarbetet. Till sist tas det upp att länsstyrelsen saknade kunskap och förståelse kring sitt uppdrag som geografiskt områdesansvarig och myndigheten inte kunde fullfölja sitt ansvar.⁷⁰

3. Förtydliga MSB:s mandat att prioritera resurser

Åtgärdsförslaget grundar sig i vetenskapen att under en insats kan flera aktörer efterfråga samma resurser. I dagens läge ska kommunala räddningsledare gemensamt enas om en korrekt prioritering. Om detta inte går kan länsstyrelsen eller annan myndighet som regeringen beslutar om ta över ansvaret och prioriteringen. Det hänvisas till två specifika situationer under Västmanlandsbranden där möjligheten att komma överens inte var möjlig. Den första är när två räddningsledare från olika kommuner i olika län efterfrågade samma helikoptrar från Försvarmakten och kunde inte komma överens om fördelningen. Den andra specifika situationen gäller Kustbevakningens flygplan som var tvungna att lämna brandområdet för att hantera ett oljeutsläpp.⁷¹

MSB anser att regeringen bör förtydliga myndighetens mandat att fördela resurser på nationell nivå. Detta innefattar både nationella och internationella resurser. Enligt förslaget ska detta dock ske i samverkan med övriga aktörer och MSB ska endast behöva besluta om prioritering när aktörerna själva inte kan komma överens. Vidare nämns också att myndigheten tidigare föreslagit till regeringen att få möjligheten till att prioritera civila resurser vid höjd beredskap.⁷²

68 Ibid sid 26

69 Ibid sid 26

70 Ibid sid 27

71 Ibid sid 31

72 Ibid sid 32

4. Inrätta ett operativt anslag inom statsbudgeten för kostnader hos offentliga aktörer

I dagens läge ges endast ersättning för kommunala räddningsinsatser som medfört betydande kostnader. Vid en allvarligt olycka eller krissituation kan oklarheter kring finansiering påverka aktörernas förmåga att agera negativt. Efter Västmanlandsbranden fick kommunerna och länsstyrelsen ersättning av staten som i annat fall var anslagna till annan verksamhet. Åtgärdsförslaget är tänkt att skapa en förutsägbarhet och tydlighet för aktörerna att kunna agera proaktivt och mer kraftfullt.⁷³

5. Tydliggöra att myndigheter beaktar krisberedskapens och totalförsvarets behov vid anskaffning, utveckling och avveckling av resurser

Vid anskaffning, utveckling eller avveckling av resurser vid offentliga aktörer finns ingen koordinering annat än det som gäller för totalförsvaret. Enligt rapporten kan denna otydlighet leda till överkapacitet kring vissa resurser och avsaknad av vissa andra resurser.⁷⁴ För tiden för Västmanlandsbranden hade endast tre av tolv deltagande helikoptrar från Försvarsmakten möjligheten att släcka branden med vattentunnor. Det nämns även att Försvarsmakten efter branden har ökat möjligheten till skogsbrandsbekämpning.⁷⁵

Rapporten påpekar att aktörer behöver ta större hänsyn till samhällets totala behov av resurser vid anskaffning av material. Införandet av gemensamma rutiner och översyn gällande den finansiella situationen kan ge en ökad medvetenhet hos aktörerna kring krisberedskap.⁷⁶

73 Ibid sid 44

74 Ibid sid 34

75 Ibid sid 34-35

76 Ibid sid 35

6. Utvecklandet av geodata och geostöd för att effektivare förebygga och hantera olyckor och kriser

Olika aktörer använder idag olika former av kartor och andra positioneringssystem vilket leder till problem. Vid startskedet för Västmanlandsbranden försenades den kommunala räddningstjänsten med 40 minuter då räddningstjänsten och SOS Alarm använde sig av olika kartunderlag. Till detta visade sig också att räddningstjänstens positionssystem inte var uppdaterat och relevanta skogsbilvägar saknades. Det uppstod senare en situation där skogsarbetare omringats av elden och räddningsinsatsen av dessa kom att försenas på grund av problem med kommunikationen och samarbetet när olika aktörer använde olika positioneringssystem.⁷⁷ Anledningen till olikheter kring geodata är enligt rapporten kostnader, juridiska hinder kring licenser och luckor i kunskaperna kring hur dessa system ska användas. Detta riskerar att leda till allvarliga olyckor ökar då beslut fattas på bristande underlag. Bland annat uppstod ett allvarligt tillbud med ett JAS plan 2013, orsaken till detta var enligt Haverikommissionen bristande geodata.⁷⁸ Även i vardagshändelser upplever SOS Alarm problem med att olika aktörer använder sig av olika kart och koordinatsystem.⁷⁹

7. Regeringen bör tillsätta en utredning för styrning, organisationsformer och huvudmannaskap inom området skydd mot olyckor

Lagen om skydd mot olyckor (LSO) var tänkt att brygga arbetet mellan kommunal räddningstjänst och statlig tillsyn och kontroll över arbetet. Det sattes upp två nationella mål som kommunerna ska följa: Ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor (1 kap. 1 §). och Räddningsinsatser ska påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt (1 kap. 3 §). Det har dock enligt kommunerna och länsstyrelserna i landet varit svårt att tolka dessa begrepp samt att omsätta dessa mål i praktisk handling. Det har även sedan innan lagen infördes nämnts om svårigheten att genom statliga mål styra kommunal verksamhet.⁸⁰

⁷⁷ Ibid sid 35-36

⁷⁸ Ibid sid 36

⁷⁹ Ibid sid 38

⁸⁰ Ibid sid 41

Åtgärdsförslaget är att tillsätta en ny utredning att se över dels de nationella målens påverkan på på kommunal räddningstjänst, men också kommunernas egna förmågor, kompetens och resurser inom området LSO.

8. Regeringen bör utreda reglering av ledning av räddningsinsatser för att göra dessa mer flexibla och bättre anpassade till behoven vid omfattande räddningsinsatser

En av lärdomarna från Skogsbranden var enligt slutrapporten att reglerna för kommunal räddningstjänst måste ses över. Enligt LSO ska det finnas en räddningschef i varje kommun och denne är räddningsledare om denne inte väljer att utse någon annan till räddningsledare. Räddningsledaren har genom LSO långtgående möjligheter att göra ingrepp på annans egendom, beordra personer till tjänsteplikt samt att göra inskränkningar i individens fri- och rättigheter.⁸¹

Enligt slutrapporten finns en upplevelse att en räddningsinsats enligt LSO hanteras av en kommuns räddningstjänst med en räddningsledare lokalt på platsen. Vid en situation som Västmanlandsbranden är detta inte tillämpligt då en person inte kan vara överallt samtidigt. Det går heller inte att exempelvis delegera från räddningsledaren till någon annan om ingrepp i annans rätt. Regelverket upplevs enligt slutrapporten som en begränsning och borde ses över för att mer effektivt kunna leda större insatsen i framtiden.⁸² Det hänvisas också till tidigare händelser där räddningsledarens beslutsrätt kritiserats, dessutom anser en utredning att räddningsinsatser med en räddningschef i fokus inte är ändamålsenlig.⁸³

81 Ibid sid 48

82 Ibid sid 49

83 Ibid sid 49-50

7.0 Förändring genom inläring

För att styrka att förändringen skett genom inläring måste det enligt teorin finnas ett samband mellan händelsen, diskussionen av åtgärder och implementeringen av dessa åtgärder. Det första förslaget om förändring av krisberedskapens principer får ses som det absolut största förändringen där dagens principer om ansvar, närhet och likhet inte upplevs fungera längre. Denna bild återfinns utifrån både ”Skogsbrandsutredningen”, men också MSB:s egna utvärdering där gapet mellan det förväntade och vad myndigheten faktiskt gör i en krissituation är stort. Den sena starten på insatsen och det faktum att samordning inte skedde tidigare utan att räddningstjänsterna arbetade var för sig under en tid utan gemensam lägesbild kan ses som det tydligaste exemplet på närhetsprincipen och ansvarsprincipen i praktiken. Att en räddningstjänst ansvarar för sin verksamhet på sitt geografiska område och att detta sker på kommunal nivå kanske längre än nödvändigt är tänkbara exempel på hur principerna leder aktörerna vilse under den pågående situationen. Det andra förslaget tar kunskapsbristen hos en enskild länsstyrelse som ett exempel av ett större problem och förslaget syftar till att åtgärda detta. Förslag nummer tre kan ses som ett direkt svar på problematiken kring vad MSB förväntades göra och vad MSB faktiskt gör i en kris. Nummer fyra är återigen kopplat till aktörernas oförmåga att handla proaktivt istället för reaktivt. Är den finansiella sidan tryggad är det möjligtvis lättare för en aktör att våga agera. Förslag nummer fem är tänkt att på en bred front öka samhällets förmåga till krishantering genom att öka och samordna enskilda aktörers kapacitet. Förslag nummer sex är ett exempel där en ”fokus händelse” kan ge till stånd en förändring och föra fram en lösning på redan existerande problematik. Förslag nummer sju och åtta är att i grunden göra en översyn av räddningstjänsten och rollen som räddningschef/räddningsledare som återigen är ett exempel på att en ”fokus händelse” kan ge uppmärksamhet kring en redan existerande problematik.

Att sju av åtta åtgärdsförslag (1,2,3,4,5,6 och 8) nämner Västmanlandsbranden direkt i bakgrunden till förslagen ses som en tydlig faktor till att åtgärdsförslagen hänger ihop med Västmanlandsbranden som en ”fokus händelse”. Själva titeln på slutrapporten visar också Västmanlandsbrandens betydelse för åtgärdsförslagen. Aktörernas inledande diskussion vid MSB:s hearing kan kopplas till åtgärdsförslagen inom både instrumentell och social inläring där förslag som rör ”samverkan” är kopplade till mer praktiska problem medan förslaget ”revidera lagar” för anpassa dessa till dagens situationer tolkas som ett försök att ändra grunden i svensk krisberedskap.

I enlighet med teorins olika former av inläring görs här en översikt över vilken typ av inläring som åsiktsförslagen kan kategoriseras som.

Instrumentell inläring	Social inläring
Förslag: 2, 3, 4, 5, 6,	Förslag: 1, 2, 7, 8

Som teorin nämner kan kunskaper och erfarenheter också lagras mellan olika händelser utan att det sker en förändring. Detta återfinns i slutrapporten där ett antal olika åtgärdsförslag (1,3,6,7,8) nämner tidigare utredningar där problematik kring dessa frågor nu återigen har uppkommit.

8.0 Slutsatser och diskussion

Denna uppsats har tagit avstamp från den ständigt pågående diskussionen om inläring och lärdomar som en del av krisberedskapen. Studien har undersökt ett fall av en större krissituation i Sverige och beskrivit arbetet under och efter den akuta händelsen för att se vilka erfarenheter som ansågs viktiga att bygga vidare på.

Fallet i studien valdes ut på grund av svårigheterna i hanteringen av denna händelse och det efterarbete som denna händelse gav. Händelser som hanteras inom existerande ramverk ger inte nödvändigtvis något större genomslag till förändring, medan större händelser som visar sig svårhanterliga med det system som finns ger möjligheter att ”rensa luften” och ”skaka om” som kan leda till förändring.

Att många har åsikter om en händelse som Västmanlandsbranden förefaller sig tämligen naturligt då dessa händelser är svårhanterliga, det ligger i krisens natur att vara det annars blir det ingen kris. Att åsikterna om vad som gick fel och möjliga lösningar också är många är heller inte förvånande. Det låga betyg som svensk krisberedskap fick av deltagande aktörer under MSB:s hearing är en indikator på att aktörerna efter denna händelse är självkritiska till insatserna under branden, men även att något måste göras för att få systemet att fungera mer tillfredsställande. Aktörerna presenterade olika förslag under MSB:s hearing varav vissa som tex ”lägg ned räddningstjänsten” i syfte att skapa ett prestigelöst system får anses vara alltför radikala för att få något större genomslag. Däremot återkommer bland annat frågan om prioritering av resurser från den akuta händelsen, till diskussion och senare till ett konkret åtgärdsförslag.

Att regeringen tillsatte en särskild utredning kring Västmanlandsbranden och senare gav MSB uppdraget att utarbeta åtgärdsförslag för att bättre hantera denna och liknande situationer i framtiden visar på det politiska genomslag som denna ”fokus händelse” har fått. En intressant dimension som går utanför detta arbete är på vilket sätt prioriteras arbetet med en särskild utredning kring kriser och allvarliga händelser på den nationella politiska nivån i Sverige.

I enlighet med teorin kan en ”fokus händelse” lyfta fram tidigare förslag och lösningar på problem som före händelsen inte fått tillräckligt med uppmärksamhet för att ge till stånd en förändring. Frågan kan ställas om denna ”fokus händelse” gav upphov till nya lösningar på nya problem, eller

om händelsen endast aktualiserade gamla problem och gamla lösningar som redan existerande. MSB har fullföljt sitt uppdrag och har nu lämnat över slutrapporten till regeringen. Vilken förändring som kommer ske går inte nu att redovisa, men om en förändring sker i enlighet med MSB:s rekommendationer kommer den med stor sannolikhet ske genom inläring i enlighet med Birklands teori.

9.0 Litteraturförteckning

Förordningar:

Förordning (2008:1002) Med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Forordning-20081002-med-ins_sfs-2008-1002/

Utredningar:

Erfarenhetsåterföring som förebyggande strategi – Eric Stern, Daniel Nohrstedt, Dan Hansén, Edward Deverell Crismart 2010-03-16

Lärande från olyckor Förstärkt erfarenhetsåterföring Anna-Karin Lindberg Publ.nr MSB295-11

Skogsbrandsutredningen 2015

Regeringen. Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att genom erfarenhetsåterföring stärka samhällets krisberedskap. Ju2015/1400/SSK, dnr MSB 2015-954, datum 2015-02-05.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: Ansvar, samverkan, handling
Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 (Ju2015/1400/SSK) Datum 2016-03-31 Diariernr: 2015-954

MSB:s stöd vid skogsbranden i Västmanland 2014 Publ.nr: MSB585 – Maj 2015

Litteratur:

Argyris, Chris & Schön, Donald A., *Organizational learning II: theory, method and practice*, Addison-Wesley, Reading, Mass., 1995

Birkland, Thomas A., *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*, Third edition., 2011

Birkland, Thomas A., *Lessons of disaster: policy change after catastrophic events*, Georgetown University Press, Washington, D.C., 2006

Boin, Arjen, *The politics of crisis management: public leadership under pressure*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005

Denscombe, Martyn, *Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*, 2. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2009

Deverell, Edward, *Crisis-induced learning in public sector organizations*, Crismart, Swedish National Defence College, Stockholm, 2010

George, Alexander L. & Bennett, Andrew, *Case studies and theory development in the social sciences*, 2005

Kletz, Trevor A., *Lessons from disaster: how organizations have no memory and accidents recur*, Institution of Chemical Engineers, Rugby, 1993

Mills, Albert J., Durepos, Gabrielle & Wiebe, Elden (red.), *Encyclopedia of case study research*, SAGE Publications, Los Angeles, 2010

Yeung, Arthur K. (red.), *Organizational learning capability*, Oxford University Press, New York, 1999

Internet:

MSB:s samlade utredningar:

<https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Sa-arbetar-MSB/Regeringsuppdrag/Skogsbranden-i-Vastmanland-2014/Utredningar-och-utvarderingar/> publicerad 2015-09-14

Sammanställning av diskussionsmaterial från hearing om MSB:s regeringsuppdrag kring erfarenhetsåterföring för stärkt krisberedskap

https://www.msb.se/Upload/Om%20MSB/Stora_arbeten/Dokumentation%20dialogdukar_Hearing_Regeringsuppdrag_20150603.pdf publicerad 2015-06-29