Försvarshögskolan

Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet

Besten besegrad

Utvärdering av krishanteringen under skogsbränderna i Ljusdal 2018

Viktoria Asp, Rickard Blomstrand, Jenny Deschamps-Berger,
Sofia Levy-Nilsson, Petter Narby och Daniel Sandberg

Titel: Besten besegrad – Utvärdering av krishanteringen under skogsbränderna i Ljusdal 2018

Författare: Viktoria Asp, Rickard Blomstrand, Jenny Deschamps-Berger, Sofia Levy-Nilsson, Petter Narby och Daniel Sandberg.

FHS-beteckning: 664/2018

Omslag: Securité Civile Sapeurs Sauveters

Sid 14. Tidsaxel, 14 juli – 10 augusti.

Sid 31. De franska styrkorna i brandområdet den 26 juli 2018. Foto: Securité Civile Sapeurs Sauveters

Sid 33. Figur 1. Färilastabens organisation

Sid 39. Färilaskolan. Foto: Viktoria Asp

Sid 41. Stabsgenomgång i Färilaskolan den 25 juni 2018. Foto: Viktoria Asp

Sid 75. Figur 2. Samordningskansliets organisation

Sid 77. Figur 3. Ägarförteckning Ljusdalsbränderna

Sammanfattning

Skogsbränderna i Ljusdal utgjorde det största brandområdet i Sverige under sommaren 2018. Omkring 200 personer evakuerades. Räddningstjänster från flera delar av Sverige medverkade och internationellt stöd kom från 10 länder. Räddningsinsatsen pågick i 27 dagar och innefattade som mest 1300 personer. Efter nio dagar övertog Länsstyrelsen i Gävleborgs län ansvaret för kommunal räddningstjänst.

Utvärderingen bedömer i vilken utsträckning Länsstyrelsen i Gävleborgs län har arbetat enligt författningarna och riktlinjerna som finns kopplat till dess ansvarsområde under och efter olyckor och kriser. Mycket i krishanteringen fungerade bra. Inom sju av nio områden har länsstyrelsen i hög eller i mycket hög utsträckning uppfyllt sitt ansvar. Inom två områden har länsstyrelsen i begränsad utsträckning uppfyllt sitt ansvar.

Områden där länsstyrelsen i **mycket hög utsträckning** har uppfyllt sitt ansvar

- TiB-funktion (initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser som berör länet)
- Omgående kunna upprätta en ledningsfunktion
- Inom sitt geografiska områdesansvar verka för samordning av efterarbetet

Områden där länsstyrelsen i **hög utsträckning** har uppfyllt sitt ansvar

- Samlad regional lägesbild (innan övertagandet)
- Fungera som sammanhållande funktion och verka för samordning och gemensam inriktning under krisen
- Övertagande av kommunal räddningstjänst
- Information till allmänhet och media

Områden där länsstyrelsen i **begränsad utsträckning** har uppfyllt sitt ansvar

- Samlad regional lägesbild (efter övertagandet)
- Intern informationssamordning

I utvärderingen dras också slutsatser utifrån utmaningarna som länsstyrelsen mötte samt några slutsatser av vikt för krishanteringssystemet. Ett urval presenteras nedan.

Inledningsvis hämmades länsstyrelsens arbete med regional lägesbild av att Ljusdals kommun hade svårt att formulera en lokal lägesbild. Genom flera proaktiva åtgärder lyckades dock länsstyrelsen skapa en lägesbild utifrån vilken insatserna kunde dimensioneras.

Övertagandet av kommunal räddningstjänst har i all väsentlighet hanterats på ett bra sätt. Möjligen hade övertagandet kunnat ske något tidigare, men övertagandet har sannolikt underlättats av att avvakta och den operativa insatsen har kunnat fortgå ostörd av länsstyrelsen. Förberedelserna för övertagande borde däremot ha involverat länsstyrelsens stab i betydligt högre utsträckning.

Länsstyrelsen har efter övertagandet två roller att hantera: dels ansvaret för räddningsinsatsen, dels det geografiska områdesansvaret inom krisberedskapen. Det medför att det blir svåra avvägningar mellan räddningstjänst och krishantering. I både Gävleborg och i Västmanland 2014 har vissa inblandade kritiserat att hanteringen haft för stort brandfokus. Att räddningsinsatsen har brandfokus och leds av personer med stor erfarenhet av att leda stora räddningsinsatser är lämpligt, men att integrera länsstyrelsens stab med räddningsinsatsens innebär en risk att länsstyrelsens roll och ansvar i krisberedskapen faller undan.

Det är en utmaning att organisera ledning av en stor insats. Länsstyrelsens organisation före övertagandet kom snabbt igång och utformades utifrån rådande planer och erfarenheter av övningar. Däremot har inte alltid länsledningen och länsstyrelsens stab arbetat helt integrerat. Stabsorganisationen efter övertagandet sattes upp ad hoc. Den stabsstruktur som väljs måste kompletteras med processer som är enhetliga och som övas regelbundet. Detta gäller både inom respektive funktion, men framförallt sådana processer som knyter samman flera funktioner som för att integrera strategiskt och operativt ledarskap, för att följa upp arbetet, för kommunikation och enhetliga budskap samt för planering på kort, medel och lång sikt.

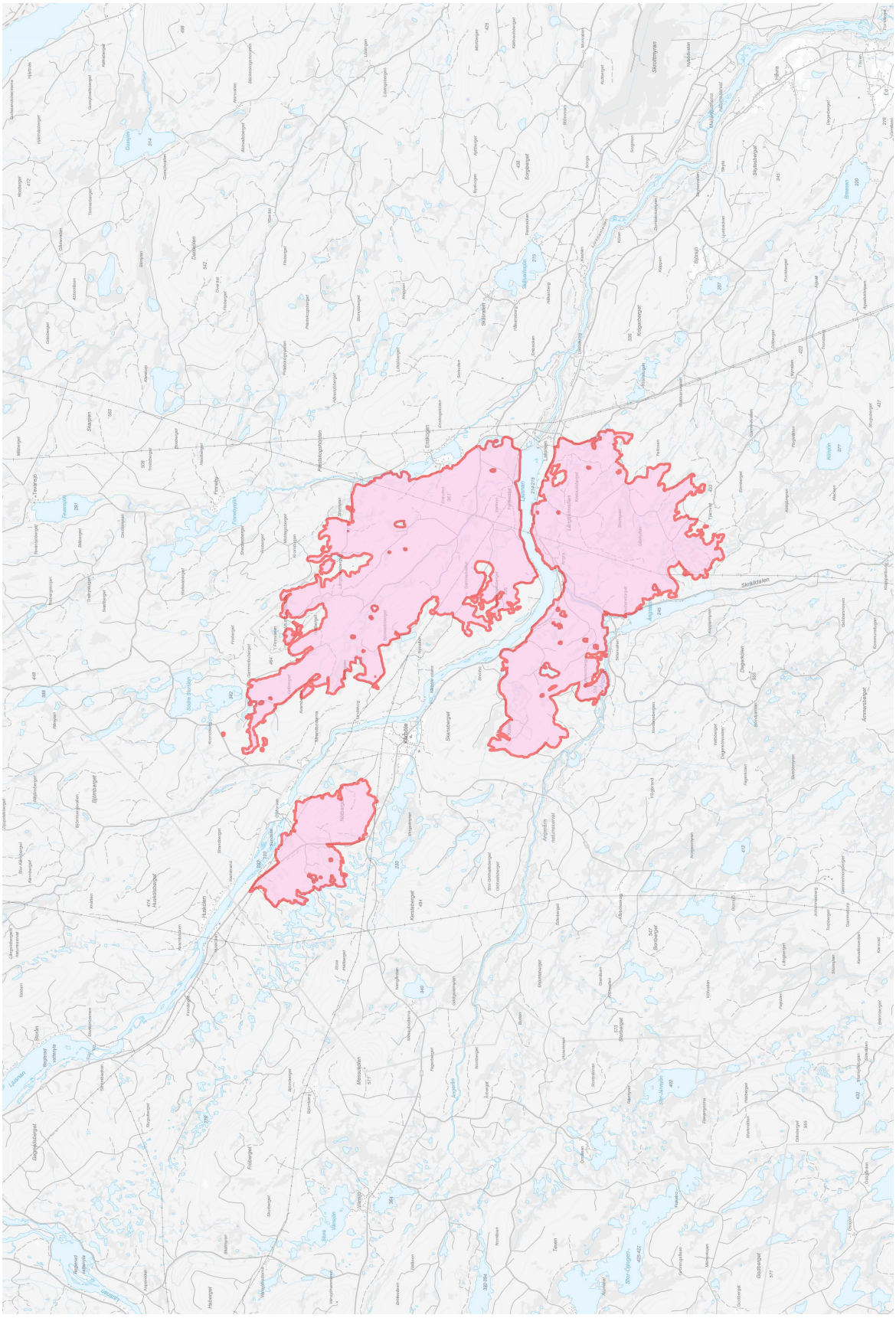
Frivilliga fick ersättning efter både sommarens bränder och skogsbranden i Västmanland 2014. Ersättningar till frivilliga riskerar att sätta standard och förväntningar till nästa kris. I framtiden kommer det antagligen bli nödvändigt att göra skillnad inom gruppen frivilliga mellan dem som medverkar med någon form av avtal, och därmed har rätt till ersättning, och de frivilliga som gör ideella insatser. De ekonomiska konsekvenserna av frivilliga riskerar annars att bli allt för långtgående. Hur frivilligfrågan hanteras har en nära koppling till de drabbade och allmänhetens förtroende för insatsen och krishanteringen.

Rapporten består av tre delar: 1) en beskrivning av händelseförloppet utifrån särskilt relevanta teman, 2) en diskussion om vilka lärdomar som kan dras utifrån hanteringen och 3) en utvärdering av Länsstyrelsen i Gävleborgs läns arbete utifrån dess ansvar och uppdrag.

Innehållsförteckning

1. Inledning 7
2. Ansvarsförhållanden vid olyckor, extraordinära händelser och kriser 11
3. De första dagarna 15
3.1. Mitt i VM-finalen (söndag 15 juli) 15
3.2. Samverkan inleds (måndag 16 juli) 17
3.3. Det går åt helvete (tisdag 17 juli) 19
3.4. Kartan ritas om – bränderna växer till 8 500 hektar (onsdag 18 juli) 21
3.5. Omtag (torsdag 19 juli) 23
3.6. Drömmen om en samlad stab (fredag 20 juli) 24
3.7. Övertagandet förbereds (lördag 21 juli) 25
3.8. Bränderna hanterbara och beslut om övertagande fattas (söndag 22 juli) 26
3.9. Övertagandet genomförs (23 juli) 27
4. Tematisk analys 28
4.1. Övertagande av kommunal räddningstjänst 28
4.2. Staben i Färila 32
4.3. Samverkan 42
4.4. Information till allmänhet och media 49
4.5. Evakuering 57
4.6. Frivilliga 62
4.7. Matleveranser till insatspersonal 72
4.8. Efterarbetet och samordningskansliet 73
5. Diskussion: utmaningar 81
5.1. Situationsförståelse 81
5.2. Övertagande av kommunal räddningstjänst 83
5.3. Ledningsorganisation 88
5.4. Frivilliga 96
6. Slutsatser 99
6.1. Systemutmaningar 100
7. Diskussion och slutsatser: måluppfyllelse 102
8. Förslag till utveckling och förmågehöjande arbete 108
9. Referenser 109

Karta över brandområdet



1. Inledning

Sommaren 2018 var som upplagd för skogsbränder. Brandrisken var extrem i nästan hela landet. Den 14 juli drog ett oväder över Gävleborg med flera blixtnedslag och det började brinna på flera platser i skogen. Bränderna och deras framfart beskrevs som en oförutsägbar och lynnig best. Släckta bränder kunde på grund av torkan snabbt blossa upp igen.

Räddningsinsatsen pågick i 27 dagar. Bränderna omfattade 9500 hektar skog. Omkring 200 personer evakuerades. Ett ovanligt beslut fattades när staten övertog ledningen av kommunal räddningstjänst från Ljusdals kommun. Efter övertagandet skapade Länsstyrelsen i Gävleborgs län en stab med nästan 90 personer som inkluderade flera viktiga samverkansaktörer.

Det internationella stödet, som främst förmedlades via EU, var avgörande för möjligheten att släcka bränderna. Till Gävleborg kom brandbekämpningsflyg, helikoptrar och marktrupper från Italien, Frankrike, Tyskland, Litauen, Danmark, Portugal, Polen, Norge, Grönland och Finland.

Samverkan är ett grundfundament i svensk krisberedskap. En insats av det här slaget går inte att genomföra av en länsstyrelse på egen hand. Det finns ett intimt beroende av en stor mängd andra aktör såsom myndigheter, företag, frivilliga och privatpersoner. Som mest involverade insatsen 1300 personer. Tillsammans besegrades besten.

1.1. Uppdraget

Utvärderingen är skriven av Försvarshögskolans Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet på uppdrag av Länsstyrelsen i Gävleborgs län. Uppdraget har genomförts från januari till juni 2019.

1.1.1. Syfte och mål

Det övergripande syftet med utvärderingen är att dra lärdomar och ta tillvara erfarenheter från händelsen genom en systematisk undersökning. Målet är att länsstyrelsen ska få ett underlag som bidrar till implementering av lärdomar och fortsatt utveckling av krisberedskapsförmågan. Arbetet ska också identifiera förslag till utveckling och förmågehöjande arbete.

Utvärderingen ska belysa alla tre skeden:

1. 15 juli-22 juli 2018
   Första veckan efter brandens start och länsstyrelsens geografiska områdesansvar på regional nivå.
2. 23 juli- 9 augusti 2018
   De tre följande veckorna då länsstyrelsen övertog ansvaret för den kommunala räddningstjänsten inklusive länsstyrelsens fortsatta geografiska områdesansvar.

3. 10 augusti-31 december 2018
   Samordningskansliet och efterarbetet.

1.1.2. Metod och material

Rapporten har tre övergripande delar: 1) en beskrivning av händelseförloppet utifrån särskilt relevanta teman, 2) en diskussion om vilka lärdomar som kan dras utifrån hanteringen och 3) en utvärdering av Länsstyrelsen i Gävleborgs läns arbete utifrån dess ansvar och uppdrag. Dessa delar vilar på lite olika metodologiska grunder. Materialet är dock väsentligen detsamma. Varje del behandlar en kärnfråga i den utvärderingsplan som tagits fram inom ramen för projektet:[1]

1. Arbetade länsstyrelsen enligt författningarna och riktlinjerna som finns kopplat till dess ansvarsområde under och efter olyckor och kriser?
2. Vilka var de huvudsakliga utmaningarna för länsstyrelsen (och andra aktörer som stöttade länsstyrelsen)?
3. Vad kan länsstyrelsen lära och utveckla av händelsen?

Det är viktigt att i det här sammanhanget lyfta fram att flera av rapportförfattarna i somras var utsända från Försvarshögskolan och arbetade i länsstyrelsens stab i Färila med att på olika sätt stötta insatsen. De tre personerna arbetade inom logistikfunktionen med ansvar för matleveranser, som assistent till stabschefen och inom kommunikationsfunktionen med ansvar för webb och sociala medier. På många sätt innebär detta en styrka: inom projektgruppen fanns redan vid studiens början en mycket god förståelse för händelseförloppet, för de utmaningar som organisationen ställdes inför och för vilka personer som haft nyckelpositioner. Det har också inneburit en känsla för nyanser och en förståelse för källmaterialet. Å andra sidan kan bristen på distans underminera den opartiskhet som är central för trovärdigheten i utvärderingar. För att motverka sådana negativa effekter har dels projektmedarbetarna inte ansvarat för de avsnitt som behandlar områden där de själva har varit engagerade i hanteringen, dels har projektet som helhet följts och hela texten granskats av en person som inte var involverad i hanteringen.

Grunden i rapporten är en beskrivning av händelseförloppet som fokuserats på länsstyrelsens arbete och på ett begränsat antal teman. Här kartläggs både förloppet, men också ett antal centrala beslut och hur insatsledningen organiserades och fungerade i praktiken. För detta används en form av processpårning, i bemärkelsen att ett historiskt skeende har klarlagts och tolkats, men som fokuseras kring beslutstillfällen och den organisation som växer fram.[2] För att skapa reda i ett sådant förlopp delas det in i perioder som karaktäriseras av särskilda utmaningar eller behov av beslut. Intervjuer, dokument och tidigare studier tolkas således i syfte att skapa dels en helhet, dels fördjupningar i ett antal delar. Dessa delar, eller teman, har tagits fram utifrån tidigare kunskap om krishantering och hantering av skogsbränder[3] i interaktion med materialet om bränderna i Gävleborg. Med andra ord har tidigare kunskap om vanliga utmaningar vid liknande händelser kombinerats med kunskap om den studerade händelsen för att identifiera särskilt relevanta händelser som kan analyseras mer ingående. Målet är därför inte att ge en heltäckande eller komplett redogörelse för händelserna i anknytning till bränderna.

[1] Sandberg, Bo & Faugert, Sven. 2016. Perspektiv på utvärdering.
[2] Sundelius m.fl. 2000. Krishantering på svenska- teori och praktik.
[3] Asp m.fl. 2015. Bara skog som brinner?

Snarast är målet en fokuserad och avgränsad analys av länsstyrelsens hantering och mer specifikt av de identifierade utmaningarna.

I rapportens andra del diskuteras ett antal lärdomar som identifierats i rapportens första delar. Lärdomarna rör sig på två nivåer: å ena sidan lärdomar av relevans för Länsstyrelsen i Gävleborgs län och därmed för andra länsstyrelser som ställs inför liknande utmaningar, å andra sidan lärdomar på systemnivå om länsstyrelsernas funktion för svensk krisberedskap. Lärdomar som avser mer konkret bekämpning av skogsbränder kommer däremot inte att beröras. Diskussionen utgår således utifrån analysen av händelsen som sätts i relation till kunskap om svensk krisberedskap och länsstyrelsernas roll och funktion för densamma. Av särskild betydelse är därför erfarenheterna av bränderna i Västmanland 2014, då hanteringen där ger en möjlighet att analysera lärdomar som dragits i systemet mellan dessa händelser.

Rapportens tredje del är en utvärdering av måluppfyllelsen i länsstyrelsens arbete. Den genomförs utifrån utvärderingsplanens första fråga: Arbetade länsstyrelsen enligt författningarna och riktlinjerna som finns kopplat till dess ansvarsområde under och efter olyckor och kriser? För att kunna bedöma måluppfyllelsen bryts frågan ned i underfrågor utifrån hur länsstyrelsens uppdrag är beskrivet i olika förordningar.[4] Uppgifterna kan sammanfattas i två punkter: Den egna organisationen (ha en god förmåga, TiB, kunna omgående upprätta ledningsfunktion) och uppgiften (före, under och efter verka för samordning och gemensam inriktning samt upprätta regionala lägesbilder). Frågorna besvaras dels utifrån beskrivningen av händelseförloppet i rapportens första del, dels med hjälp av att specifika och riktade frågor har ställts i intervjuer. Utvärderingen syftar i första hand till att identifiera i vilka avseenden och delar som målen, instruktionerna och planerna följts respektive inte gjort det. Den syftar alltså inte till att uttala sig om huruvida hanteringen var bra eller dålig. Tidigare erfarenheter av krishantering visar att medvetna avsteg från planer, rutiner och i vissa fall regler kan vara både ändamålsenligt och försvarligt. Hanteringen värderas emellertid utifrån hur länsstyrelsen har hanterat sitt ansvar såsom det beskrivs inom det geografiska ansvarsområdet.

För att beskriva och analysera händelseförloppet och måluppfyllanden har ett stort antal intervjuer genomförts med inblandade på olika nivåer. En viktig del av materialinsamlingen var en så kallad processledning som genomfördes i länsstyrelsens lokaler i Gävle den 28 mars 2019. 17 personer från länsstyrelsen Gävleborg deltog. Diskussioner kring de första dagarna efter brandstart samt allmänt om efterarbetet fördes i helgrupp. Personerna delades också in i fyra fokusgrupper: organisering och samordning, kommunikation, frivilliga och efterarbetet. Processledning var här ett seminarium då relevanta aktörer samlades för en gemensam, strukturerad diskussion om händelseförloppet och agerandet. Diskussionen fördes under ledning av moderator och samtalet skrevs ned och spelades in. Länsstyrelsen bjöd in de personer som ansågs vara relevanta för studien.

Utöver processledning och fokusgrupper har 27 personer intervjuats. Fokus har legat på personer som arbetat inom länsstyrelsens ordinarie organisation eller representerade

[4] Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion; Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

samverkansstaben i Färila och på så sätt representerat länsstyrelsen. Några representanter för samverkande organisationer har också intervjuats. Sammanlagt har 44 personer intervjuats enskilt eller i grupp, personligen eller på telefon. En fullständig lista över intervjupersoner återfinns i referenslistan.

Därtill har loggar och dokumentation från länsstyrelsen i Gävleborg studerats, samt mediekällor främst ur lokalpressen. Några tidigare utvärderingar har också använts, men då i första hand som bakgrund till andra organisationers agerande och till vilka personer som skulle vara intressanta att intervjua.

Materialet har tolkats utifrån källkritiska principer som utgår från närheten till det som beskrivs och utifrån huruvida dokumentet eller personen av olika anledningar kan antas ge en förskönad bild. För att hantera sådana tendenser har olika källor använts för att rekonstruera ett sammanhängande förlopp. I vissa fall går intervjupersonernas minnesbilder isär eller stämmer inte överens med dokumentationen. Ibland är både dokumentation och minnesbilder fragmentariska och ofullständiga. Detta är inte ett utfall av att någon avsiktligen förändrat eller dolt vad som hände, utan en effekt av det mänskliga minnet, av att personer uppfattar samma sak olika och att det som nu framstår som viktigt inte gjorde det vid tidpunkten och därför inte dokumenterades i detalj. Att motsägelser uppstår är alltså snarare regel än undantag. När det inte gått att skapa en enhetlig beskrivning, har olika minnesbilder redovisats. Det innebär att alla inblandade inte kommer att känna igen sig i alla beskrivningar, men de intervjupersoner som citerats i rapporten har fått granska och har godkänt ordalydelsen i citaten.

1.2. Avgränsningar

Utvärderingen gör inte anspråk på att ge en heltäckande bild av händelsen. Flera andra utvärderingar och utredningar har gjorts med anledning av skogsbränderna sommaren 2018. En mer heltäckande bild av händelsen fås därför om denna utvärdering läses tillsammans med exempelvis ”Skogsbränderna sommaren 2018”, ”Utvärdering av hur länsstyrelserna i Dalarnas, Gävleborgs och Jämtlands län bidrog till inriktning och samordning under skogsbränderna sommaren 2018 och ”Utvärdering av MSB:s arbete i samband med skogsbränderna 2018”.

Denna utvärdering behandlar krishanteringen och inte själva räddningsinsatsen och släckningsarbetet. Detta ryms inom ramen för den olycksutredning som Länsstyrelsen i Gävleborgs län utför tillsammans med Ljusdals kommun, enligt skyldighet i LSO. Perspektiven vi anlägger är aktörernas egna. Det går inte att förstå en händelseutveckling utan att fråga de närmast berörda vilken information de hade, hur de tänkte och på vilka erfarenheter de grundade sina bedömningar.

Utvärderingen vänder sig i första hand till uppdragsgivaren – Länsstyrelsen i Gävleborgs län samt till andra aktörer inom samhällsskydd och beredskap. Vi förutsätter därför att läsaren har vissa förkunskaper om svensk krisberedskap.

2. Ansvarsförhållanden vid olyckor, extraordinära händelser och kriser

I kapitlet beskrivs det ansvar som länsstyrelsen har under och i förekommande fall, efter en samhällsstörning.

2.1. Ordinarie förvaltningsstrukturer

Sverige har på nationell nivå inte några särskilda ”krislagar”. Det finns ingen särskild lagstiftning som ändrar aktörers ansvarsförhållanden i händelse av en samhällsstörning i fredstid. En kris ska hanteras enligt ordinarie förvaltningsstrukturer, och alla aktörer behåller sitt ordinarie ansvar även vid en krissituation. Ansvarsprincipen, som utgör en grundpelare inom svensk krisberedskap, är ett förtydligande men samtidigt också en förenkling av detta resonemang.

För styrning och reglering i en samhällsstörning/kris gällande myndigheter och länsstyrelser finns Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, vilken anger att alla myndigheter som berörs av en kris ska kunna vidta de åtgärder som behövs för att kunna hantera konsekvenserna av krisen.

De myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskap, ska under en kris bland annat samverka och stödja varandra samt särskilt samverka med länsstyrelsen som geografiskt områdesansvarig. De flesta myndigheter, och alla länsstyrelser, med ett särskilt ansvar för krisberedskap ska också ha en tjänsteman i beredskap (TiB). TiB ska kunna initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser, samt omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bland annat samordning och information.[5]

En god förmåga till samverkan utgör en förutsättning för en lyckad hantering av en händelse. Myndigheter och länsstyrelser måste också ha goda kunskaper om de författningar som rör deras verksamhet. I vissa situationer, exempelvis vid länsstyrelsens övertagande av kommunal räddningstjänst, ska flera författningar samspela med varandra.[6]

På lokal nivå finns förutom förordningstext också lagar, som i vissa avseenden ger relativt långtgående och tydliga mandat till enskilda beslutsfattare och funktioner - Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) med anslutande förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt på lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) med anslutande förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor. Författningstexterna medger, vid en olycka eller en extraordinär händelse på lokal nivå, en typ av ansvarsförskjutning som inte

[5] Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap; Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap
2-3§.
[6] SKL. 2007. Samhällskriser och katastrofer- Juridisk handbok, s 23.

existerar på nationell nivå vid en krishändelse. Det tydligaste exemplet är LSO; den ger räddningsledaren ett mycket långtgående mandat när en händelse innebär att kriterierna för räddningstjänst uppfylls. Det är räddningsledaren som avgör vad som är en räddningsinsats, och räddningsledaren har mandat till ingrepp i annans rätt.[7]

Regeringen har vissa befogenheter att delvis styra ledningen av operativ räddningstjänst. I samband med räddningsinsatser som är omfattande får regeringen besluta om att lägga över ansvaret för räddningsinsatsen på en myndighet eller länsstyrelse i en eller flera kommuner, det ansvar som Länsstyrelsen i Gävleborgs län fick under bränderna sommaren 2018.[8] Om en länsstyrelse övertar ansvaret för ledningen av kommunal räddningstjänst (33 § i förordningen om skydd mot olyckor) har länsstyrelsen rätt att tillämpa de särskilda befogenheter som enligt lagen tillkommer kommunen. Lagen hanterar dock endast olyckor och hanteringen av dessa, det vill säga inte krissituationer.[9] I författningskommentaren uttrycker regeringen att det som kan föras över av regeringen enbart är ansvaret för räddningstjänsten inom en eller flera kommuner, inget annat.[10]

Kommunernas geografiska områdesansvar finns reglerat i LEH. Det politiska ansvaret för det geografiska områdesansvaret på lokal nivå ligger på respektive kommun.[11] LEH ger kommuners krisledningsnämnd mandat att ta över verksamhet från en eller flera nämnder. Vilka nämnder krisledningsnämnden får ta över ska framgå av respektive kommuns reglemente för krisledningsnämnden. Krisledningsnämndens operativa funktion får endast användas när en extraordinär händelse har uppstått, och det är den drabbade kommunen som avgör om händelsen är att betrakta som extraordinär eller inte. Respektive kommun avgör själv om krisledningsnämnden ska träda i kraft vid en extraordinär händelse.[12]

Kommunen kan, även i en extraordinär händelse, välja att hantera händelsen inom ramen för ordinarie organisation. Det finns ingen anledning att använda krisledningsnämnden om kommunen inte anser att den behövs – krisledningsnämnden är en möjlighet, inte en skyldighet.[13] Det ansvar för krisberedskap (inklusive det geografiska områdesansvaret) som anges i LEH är detsamma för alla kommuner, oavsett storlek, geografisk placering och demografi.

2.2. Länsstyrelsens geografiska områdesansvar

Länsstyrelsen ska, inom sitt geografiska områdesansvar, bland annat minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer.[14] Under en krissituation ska länsstyrelsen vara sammanhållande för

7 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.
8 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor 4 kap. 10 §.
9 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.
10 Prop. 2002/03:119, s. 117.
11 Prop. (2007/08:92), s 13-14, 77.
12 Krisledningsnämnden måste sammanträda fysiskt när den aktiveras, besluten måste tas kollektivt och får inte ske per telefon (av rättssäkerhetskäl). Krisledningsnämnden ska bara vara i funktion under ett akut skede av en kris, och normal organisation ska, så snart det är möjligt, åter träda i funktion. SKL. 2007. Samhällskriser och katastrofer- Juridisk handbok, s 23, s 36.
13 SKL. 2007. Samhällskriser och katastrofer- Juridisk handbok, s 36.
14 Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

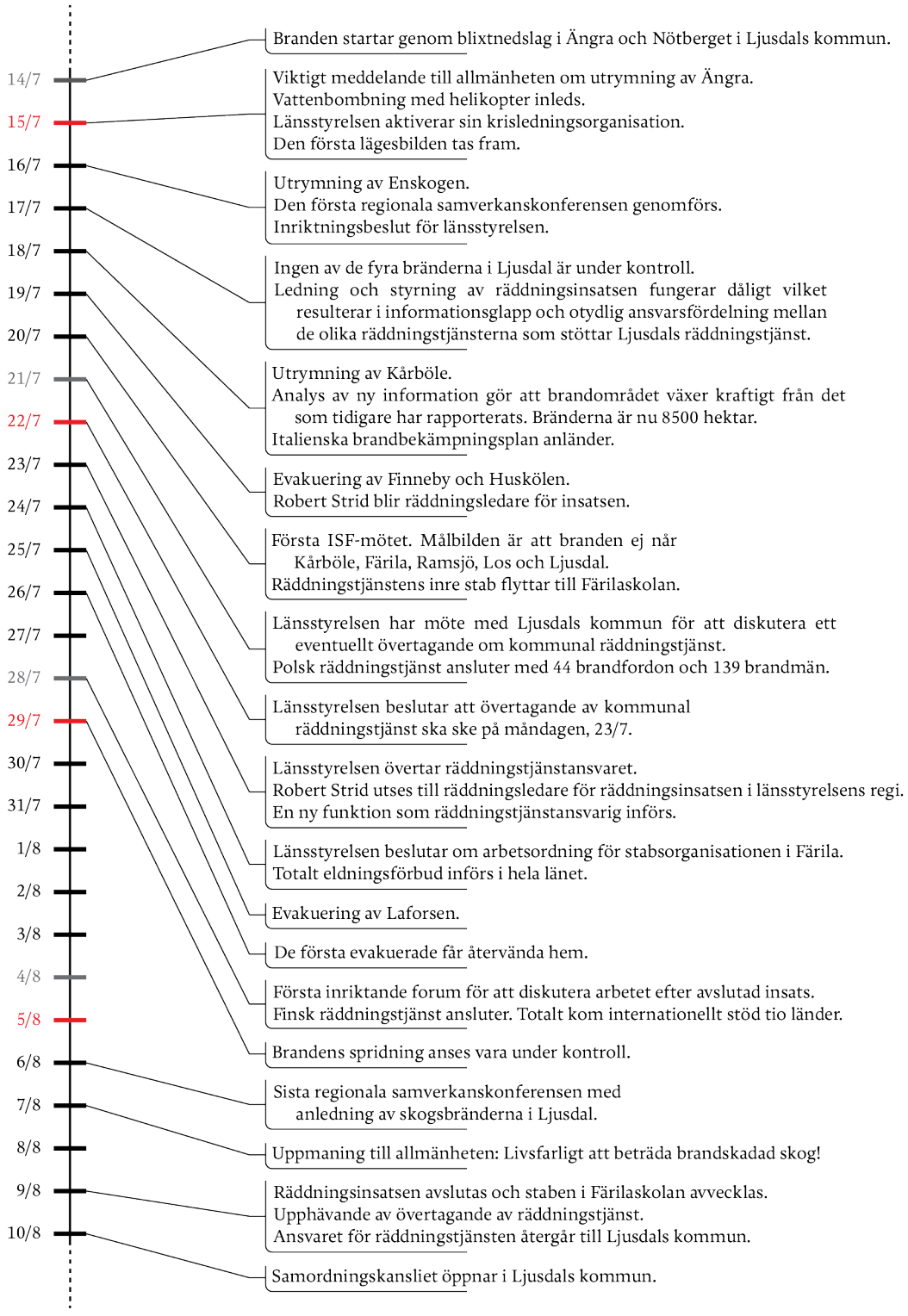
krisberedskapen inom sitt geografiska område samt verka för samordning och gemensam inriktning och prioritering av de åtgärder som behöver vidtas. I det ansvaret ligger att kunna sammanställa en regional samlad lägesbild, att ha ett regionalt råd för att kunna skapa nödvändig samordning och att kunna följa upp länets kommuners arbete med tillämpningen av LEH.[15]

Länsstyrelsen ska verka för att samordningen fungerar mellan alla som är inblandande i krisberedskapen på lokal, regional respektive central nivå – till exempel myndigheter, företag, frivilligorganisationer, trossamfund och föreningar. Länsstyrelsen ska också kunna samordna informationen till allmänheten vid en kris. De tar dock aldrig över ansvaret från någon annan.[16]

2.2.1. Förtydligande av det geografiska områdesansvaret på regional nivå.

MSB angav redan 2011 att det finns stora skillnader i hur länsstyrelserna tolkar sin uppgift som områdesansvarig, exempelvis länsstyrelsernas roll som sammanhållande funktion. [17] Länsstyrelsen i Uppsala län fick 2017 ett regeringsuppdrag om att ta fram en vägledning för länsstyrelsernas utövande av det geografiska områdesansvaret.[18] Vägledningen hade vid tiden för bränderna i Ljusdal inte slutrapporterats till regeringen, och har därmed inte använts som referens i denna utvärdering.

[15] Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap, 4§.
16 MSB. 2015. Samverkansområde Geografisk områdesansvar, SOGO, s. 1.
17 MSB. 2011. Länsstyrelsernas samordningsansvar- ett koncept för samordning och inriktning vid stora olyckor och kriser, s 5.
18 Länsstyrelsen Uppsala. 2019-01-31. Redovisning av uppdrag till Länsstyrelsen i Uppsala län att ta fram en vägledning för länsstyrelsernas utövande av det geografiska områdesansvaret, Missiv.


14/7
15/7
16/7
17/7
18/7
19/7
20/7
21/7
22/7
23/7
24/7
25/7
26/7
27/7
28/7
29/7
30/7
31/7
1/8
2/8
3/8
4/8
5/8
6/8
7/8
8/8
9/8
10/8
Branden startar genom blixtnedslag i Ängra och Nötberget i Ljusdals kommun.
Viktigt meddelande till allmänheten om utrymning av Ängra.
Vattenbombning med helikopter inleds.
Länsstyrelsen aktiverar sin krisledningsorganisation.
Den första lägesbilden tas fram.
Utrymning av Enskogen.
Den första regionala samverkanskonferensen genomförs.
Inriktningsbeslut för länsstyrelsen.
Ingen av de fyra bränderna i Ljusdal är under kontroll.
Ledning och styrning av räddningsinsatsen fungerar dåligt vilket resulterar i informationsglapp och otydlig ansvarsfördelning mellan de olika räddningstjänsterna som stöttar Ljusdals räddningstjänst.
Utrymning av Kårböle.
Analys av ny information gör att brandområdet växer kraftigt från det som tidigare har rapporterats. Bränderna är nu 8500 hektar.
Italienska brandbekämpningsplan anländer.
Evakuering av Finneby och Huskölen.
Robert Strid blir räddningsledare för insatsen.
Första ISF-mötet. Målbilden är att branden ej når Kårböle, Färila, Ramsjö, Los och Ljusdal.
Räddningstjänstens inre stab flyttar till Färilaskolan.
Länsstyrelsen har möte med Ljusdals kommun för att diskutera ett eventuellt övertagande om kommunal räddningstjänst.
Polsk räddningstjänst ansluter med 44 brandfordon och 139 brandmän.
Länsstyrelsen beslutar att övertagande av kommunal räddningstjänst ska ske på måndagen, 23/7.
Länsstyrelsen övertar räddningstjänstansvaret.
Robert Strid utses till räddningsledare för räddningsinsatsen i länsstyrelsens regi.
En ny funktion som räddningstjänstansvarig införs.
Länsstyrelsen beslutar om arbetsordning för stabsorganisationen i Färila.
Totalt eldningsförbud införs i hela länet.
Evakuering av Laforsen.
De första evakuerade får återvända hem.
Första inriktande forum för att diskutera arbetet efter avslutad insats.
Finsk räddningstjänst ansluter. Totalt kom internationellt stöd tio länder.
Brandens spridning anses vara under kontroll.
Sista regionala samverkanskonferensen med anledning av skogsbränderna i Ljusdal.
Uppmaning till allmänheten: Livsfarligt att beträda brandskadad skog!
Räddningsinsatsen avslutas och staben i Färilaskolan avvecklas.
Upphävande av övertagande av räddningstjänst.
Ansvaret för räddningstjänsten återgår till Ljusdals kommun.
Samordningskansliet öppnar i Ljusdals kommun.

3. De första dagarna

3.1. Mitt i VM-finalen (söndag 15 juli)

Söndagen den 15 juli kl 17.00 börjar finalen i fotbolls-VM mellan Frankrike och Kroatien. Halvvägs in i matchen dyker en textremsa upp i tv-rutan. Det brinner kraftigt i skog och mark och räddningsledaren uppmanar alla i Ängra att utrymma.[19] Samhället Ängra består av ett fåtal fastigheter utefter väg 84 mellan Kårböle och Laforsen i Ljusdals kommun i Gävleborgs län. Branden startade dagen innan efter ett oväder med flera blixtnedslag. För räddningstjänsten i Ljusdal är Ängra bara ett av flera skogsbrandslarm som de åker på denna vecka. Personalen, de 19 deltidsbrandmännen och de 6 heltidsanställda, har börjat bli slitna.[20]

Landshövdingen i Gävleborgs län, Per Bill, och länsrådet Veronica Lauritzsen sms:ar nästan samtidigt till länsstyrelsens tjänsteman i beredskap (TiB). TiB Robert Ahlberg har också sett VMA-meddelandet men vet inget mer så han kontaktar Ljusdals räddningstjänst men det tutar upptaget i luren. Inte heller går det att hitta ytterligare information via lokalmedier. Drygt 20 minuter senare svarar räddningstjänsten som berättar att det finns fyra bränder i kommunen: Fågelsjö, Nötberget, Tovåsen och Ängra. Läget är ansträngt. Till branden utanför Fågelsjö finns det inte ens personal att skicka så dess storlek är okänd. Branden utanför Tovåsen tas om hand av Räddningstjänsten Södra Hälsingland, som även har gått in som bakre stab. Branden utanför Ängra har vänt och gjort att räddningstjänstpersonalen blivit tvungen att lämna området.[21]

Branden utanför Ängra beskrivs som 15-20 hektar stor, ena flanken skulle alltså vara upp till två kilometer lång.
– Men samtidigt hade de fått köra 20-30 minuter för att komma runt elden så jag insåg att branden nog var större än så, säger Robert Ahlberg.[22]

Ahlberg tycker att lägesinformationen ger en dålig känsla. Han jobbar till vardags med naturvårdsbränningar och har därför god kunskap om skogsbränder. Ljusdals redan ansträngda läge i kombination med den mycket höga brandrisken bådar inte gott.[23] Efter kontakter med landshövdingen fattas beslut att länsstyrelsen ska gå upp i stab.[24] Målsättningen är att länsstyrelsen inom det geografiska områdesansvaret ska samordna information samt eventuellt uppkomna samverkans- och resursbehov i länet.[25]

Ahlberg börjar sammankalla och ringer först Johanna Hedberg, beredskapsdirektör.[26] Som många andra vid den här tidpunkten befinner sig Hedberg på badstranden. Hennes första tanke är ”nu händer det som inte fick hända”. För beredskapsdirektören och många andra på länsstyrelsen hade arbetat intensivt veckorna innan med torkan. Bland annat hade ett

[19] Krisinformation.se. 2018. Viktigt meddelande till allmänheten i Ängra i Ljusdals kommun, i Gävleborgs län.
[20] Nystedt, Peter. Intervju 2019-04-16.
[21] Länsstyrelsen Gävleborg. Processledning 2019-03-28.
[22] Länsstyrelsen Gävleborg. Processledning 2019-03-28.
[23] Länsstyrelsen Gävleborg. Processledning 2019-03-28.
[24] Bill, Per. Intervju 2019-04-09.
[25] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-15. Beslut om att aktivera krisledningsorganisation.
[26] Länsstyrelsen Gävleborg. Processledning 2019-03-28.

generellt eldningsförbud införts den 12 juli och de hade regelbundna avstämningar med länets räddningsledare.[27]

Drygt en timme senare samlas krisledningsstaben på länsstyrelsens kontor i Gävle. Inom TiB-gruppen på sex personer finns en rutin att kontakta varandra vid sådana här händelser. Planen är emellertid inte att dessa ska utgöra staben, men så blir det den här gången. Fem i TiB-gruppen har möjlighet att ta sig till Gävle. De inser snabbt att de behöver fler personer för att bemanna staben. Bland annat försöker de få in kommunikatörer men ingen av länsstyrelsens tre kommunikatörer har möjlighet att komma in. Lösningen blir att beredskapsdirektören får sköta kommunikationsfrågorna och lägga ut den första informationen på länsstyrelsens Facebooksida, ett ansvar hon sedan behåller i tre dagar. Sent på söndagskvällen består staben av sju personer.[28]

På söndagskvällen har de i staben en känsla av att det här kommer att bli stort. De börjar arbeta med att skapa lägesbild, få ut kommunikation och försöka skaffa resurser. Det sker intensiva telefonkontakter.[29] Kallelse till regional samverkanskonferens skickas ut, något som alltid sker när länsstyrelsen går upp i stab.[30]

TiB ringer Försvarsmakten för att få hemvärnssoldater, men en hemställan har redan kommit från Räddningstjänsten Södra Hälsingland för hanteringen av branden i Tovåsen. 50 soldater som var på väg mot Dalarna har vänt för att istället stötta Ljusdalsområdet. TiB kontaktar Södra Hälsingland för att få en ytterligare lägesbild.

Staben ringer alla räddningstjänster i länet och följer upp ytterligare pågående bränder. De frågar också inom länet och utanför om det finns resurser att avvara, men räddningstjänsterna har redan fått förfrågningar från andra län och blir osäkra kring vart de ska skicka resurserna. Via MSB begärs resurser från en nationell skogsbrandsdepå. Depån står i länet och kan därför levereras redan nästa morgon. Brandflyget får i uppdrag att ta bilder över området nästa morgon. Kustbevakningen anlitas också för att ta bilder. Kontakt tas också med helikopterbolag som länsstyrelsen har avtal med men inga tillgängliga resurser finns.[31]

Under söndagskvällen kontaktar MSB:s generaldirektör också landshövdingen för att försäkra sig om att länsstyrelsen var informerad om de pågående bränderna. Landshövdingen berättar att stabsarbetet precis har börjat och att han är på väg att avbryta sin semester.[32]

Strax före midnatt har länsstyrelsen sammanställt en första regional lägesbild. Fem bränder nämns. Fyra i Ljusdal och en i Mållångsta, Ovanåkers kommun, som under morgondagen ska lämnas till markägare för eftersläckning och bevakning. I Ängra har nu 100 hektar brunnit av och branden är inte under kontroll. Under dagen har en helikopter används för vattenbombning. Samtliga brandstyrkor i Ljusdal arbetar med

[27] Länsstyrelsen Gävleborg. Processledning 2019-03-28; Andersson, Emil. 2018. Nytt eldningsförbud i Gävleborg: Viktigt att folk är försiktiga.
[28] Länsstyrelsen Gävleborg. Processledning 2019-03-28; Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. Händelselogg: SkogsbrandGävleborg2018.
[29] Länsstyrelsen Gävleborg. Processledning 2019-03-28.
[30] Ekenberg, Lise. Intervju 2019-03-19.
[31] Länsstyrelsen Gävleborg. Processledning 2019-03-28; Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. LOGG Händelse Skogsbrand Gävleborg 2018.
[32] Bill, Per. Intervju 2019-04-09; Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. Händelselogg: SkogsbrandGävleborg2018.

brandbekämpning. Räddningstjänsten har fortfarande inga resurser att skicka till Fågelsjö men två brandvärn är på väg. En tidigare släckt brand i Nötberget, Ljusdals kommun, har blossat upp igen. Inte heller där finns några resurser att skicka i nuläget.[33]

Sammantaget ger lägesbilden en dyster syn. Väderprognosen för måndagen är 31 grader och en relativ luftfuktighet på 25 procent. Att temperaturen överskrider den relativa luftfuktigheten innebär en risk för explosivt brandbeteende. Det bedöms vara fara för liv och hälsa i direkt närhet till brandområdena, risk för snabb spridning, resursbrist på grund av semestertider och många andra pågående bränder. Det efterfrågas helikoptrar och räddningstjänstpersonal.[34]

Det som varken räddningstjänsten eller länsstyrelsen vet vid den här tiden är att det pågår ytterligare en brand, i Enskogen. På söndagseftermiddagen är den liten, cirka 15 meter i diameter, men den kommer under dagarna som följer att växa och bli en av de besvärligaste i Ljusdal. En helikopterförare meddelar räddningstjänsten, som saknar uppgift om att samtalet mottagits. Även SOS Alarm får samtal från en privatperson, men man tolkar det som att branden är känd sedan tidigare och larmet går därför inte vidare till räddningstjänsten.[35]

3.2. Samverkan inleds (måndag 16 juli)

Under måndagen förvärras branden samtidigt som bränslet till brandbilar och pumpar börjar sina. Privatpersoner börjar köra ut bränsle i jeepdunkar till brandområdet.[36] Tidigt på morgonen ställer länsstyrelsen också in en guidad vandring i Hamra nationalpark. Brandområdet är nu allt för nära.[37] För Ljusdals räddningstjänst blir det under dagen allt tydligare att de inte klarar situationen.
– Det började i liten skala. Lördagens bränder hade vi kunnat ordna kunnat själva. Med den femte branden på måndagen blev vi plötsligt hemskt liten som organisation och otroligt beroende av andra aktörer, säger Peter Nystedt, räddningschef, Ljusdals räddningstjänst.[38]

I Ljusdal har kommunen ännu inte skalat upp sin insats utan insatsen leds och genomförs av en allt mer utmattad räddningstjänst. Lottis Nilsson är krisberedskapshandläggare på Ljusdals kommun, men även aktiv inom hemvärnet som transportgruppchef. Hon blir först engagerad i händelsen på söndagskvällen utifrån sin roll i hemvärnet. Ingen från kommunen eller räddningstjänsten har hört av sig. Innan hon börjar sitt uppdrag åker hon vid lunchtid på måndagen förbi kontoret på Ljusdals brandstation. Stationen är nästintill öde. På plats finns ett brandbefäl och en restvärdeledare. Tre telefoner ringer. Det är nya larm om bränderna och frivilliga som vill hjälpa till. Insatsledaren är slutkörd och kan inte svara på hur länge han har arbetat. För att få en lägesbild kontaktar Nilsson istället länsstyrelsen och får då också reda på att kommunen inte har aktiverat sin

[33] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-15 kl. 23:55. Regional lägesbild-skogsbränderna i Hälsingland.
[34] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-15 kl. 23:55. Regional lägesbild-skogsbränderna i Hälsingland.
[35] Uppdrag granskning. 2019. Skogen brinner. SVT
[36] Nilsson, Lottis. Intervju 2019-04-17.
[37] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. LOGG Händelse Skogsbrand Gävleborg 2018.
[38] Nystedt, Peter. Intervju 2019-04-16.

krisledningsorganisation.[39] I den ansträngda situationen förmår räddningstjänsten i Ljusdal inte att formulera vilket behov av stöd de har.
– Vi fick ingen beställning från räddningstjänsten. De gav bilden av att det var lugnt. Det trodde vi inte på, säger Johanna Hedberg, beredskapsdirektör.[40]

Länsstyrelsen börjar under måndagen samverka med ett stort antal aktörer. Den första regionala samverkanskonferensen sker måndagen den 16 juli kl. 08. Inbjudan går ut på vanligt vis, till kommunernas beredskapssamordnare och till räddningscheferna samt till andra aktörer exempelvis polis och försvarsmakt. I semestertider missar många aktörer inbjudan, som går till personliga e-postadresser. Avsaknaden av funktionsbrevlådor och TiB gör att det blir svårt för länsstyrelsen att nå kommunerna.[41] Ingen kommun deltar därför på mötet. Flera kommuner i länet har dock uppdragit åt räddningstjänsten att agera TiB åt kommunen. Med på mötet är fyra räddningstjänster som även har TiB-uppdrag. Men även räddningstjänsterna har problem med kontaktvägar till kommunerna i semestertider.[42]

På mötet diskuteras fem bränder, varav två är släckta vid det här laget. Ängrabranden bedöms nu vara 100-130 hektar, alltså mer än sex gånger större än vad som bedömdes under söndagskvällen. Nötberget beskrivs som ett besvärligt läge där omfattningen är okänd. Helikoptrar finns eller är på väg till bränderna. Räddningstjänsterna på mötet meddelar att de kan fortsätta bistå. SOS Alarm uppmanar på mötet länsstyrelsen att informera allmänheten om att det i första hand är den som ser öppna lågor som ska ringa SOS, inte vid rök och dimma. Efter mötet skickar länsstyrelsen en officiell begäran till MSB om helikopter och slangresurser till Ängra och Tovåsen.[43]

Vid nästa regionala samverkanskonferens kl. 15.30 diskuteras åtta bränder. Ingen av de fyra bränderna i Ljusdal är under kontroll. Tovåsen har sedan morgon fördubblats i storlek och är nu 40-50 hektar. Enskogens samhälle håller på att evakueras. Branden är kraftig i det området och sprids med cirka 10 meter per minut. Räddningstjänsten har varit tvungen att retirera och helikopter för vattenbombning behövs. Räddningstjänstpersonalen behöver avlösning och länsstyrelsen uppmanas att efterfråga stöd av andra län och MSB. Det finns även behov av bättre kartor över brandutbredningen. Ljusdals kommun har skaffat fram 100 matlådor samt snacks som ska transporteras till brandplatserna.[44]

Utöver samverkanskonferenserna har länsstyrelsen även andra kontakter. Staben kontaktar alla räddningstjänster i länet, även industribrandkårerna, för att höra vad de kan avvara.[45] Svenska kraftnät kontaktar länsstyrelsen och efterfrågar kartor för att kunna se var bränderna är i förhållande till kraftledningar. Det råder osäkerhet över brändernas storlek. Kustbevakningens flyg anlitas för att nästa morgon ta bilder. Länsstyrelsen kontaktar MSB för att få bilder från EU-satelliten Copernicus, något som beräknas ta några dagar. Länsstyrelsen har också flera andra kontakter med MSB under dagen. Det handlar

[39] Nilsson, Lottis. Intervju 2019-04-17.
[40] Länsstyrelsen Gävleborg. Processledning 2019-03-28.
[41] Hedberg, Johanna. Intervju 2019-04-30.
[42] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-16 kl. 08:00. Minnesanteckning Regional samverkanskonferens 16 juli 2018; Strid, Robert. Intervju 2019-04-08.
[43] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-16 kl. 08:00. Minnesanteckning Regional samverkanskonferens 16 juli 2018.
[44] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-16 kl. 15:30. Minnesanteckning Regional samverkanskonferens 16 juli 2018.
[45] Länsstyrelsen Gävleborg. Processledning 2019-03-28.

om förstärkningsresurser i form av flyg, samverkan och ledning samt kommunikatörer. I händelseloggen skriver länsstyrelsen: ”MSB ber om att få begäran på mail. Informerar om att vi för tillfället har 9 bränder.”[46] Länsstyrelsen menar att kontakterna med MSB var svåra: dels upplevdes inte MSB som förberedda, dels var länsstyrelsen själva initialt otydliga med vilka resursbehov som fanns.[47]

Redan på måndagen frågar MSB om länsstyrelsen ska ta över räddningstjänsten. Vid den tiden hade krisledningsstaben inte själva börjat fundera i de banorna. Insatsen hade just förstärkts av ytterligare resurser och personal från närliggande räddningstjänster.[48] På länsledningen har emellertid frågan väckts. På måndagen skriver landshövdingens under ett inriktningsbeslut. Mycket handlar om länsstyrelsens ordinarie ansvar vid kriser: skapa en regional samlad lägesbild, samordna information och eventuella resursbehov. Det ska planeras för en långvarig insats och för värsta tänkbara scenario. Beslutet avslutas med länsstyrelsen fortlöpande i dialog med länets räddningschefer ska bedöma behovet av att länsstyrelsen övertar ansvar för kommunal räddningstjänst. Ett övertagande ska dock vara absolut påkallat och det måste föreligga stora samordningsinsatser innan beslut fattas.[49]

3.3. Det går åt helvete (tisdag 17 juli)

Vid morgonens regionala samverkanskonferens hanteras fyra bränder i Ljusdalsområdet. Ingen är under kontroll. Det finns risk för nya bränder och för att släckta bränder blossar upp igen. De olika aktörerna diskuterar sin uthållighet. En del räddningstjänster som tidigare har stöttat insatsen kommer att behöva lämna på grund av bränder i hemområdet. Behov av ledning och styrning bedöms snart vara akut och ska diskuteras på särskilt möte. Flera aktörer tar upp behov av kartmaterial.

Under dagen får Robert Strid, räddningschef, Gästrike räddningstjänst, allt fler reaktioner från sin utsända personal på plats.
– Min personal sa att det går åt helvete. För mig blir det en temperaturmätare när ett rutinerat befäl hör av sig och säger att vi måste ha hjälp.[50]

Samma lägesbild delas av Peter Nystedt, räddningschef, Ljusdals räddningstjänst.
– På tisdagen kände jag ren uppgivenhet. Allt sprider sig okontrollerat. Hur fasiken ska vi få kontroll på detta?[51]

Vid lunch besöker MSB:s generaldirektör Dan Eliasson och landshövdingen Ljusdal. De möts av en pressad organisation som är utarbetad, vilket gör att varningsklockor börjar ringa för landshövdingen.[52] Lise Ekenberg, enhetschef, och chefsstöd till länsledningen, beskriver läget på brandstationen som lite kaotiskt. Mycket press var på en av insatsledarna, Olle Björk. Det är otroligt varmt och räddningstjänstpersonalen är de enda som jobbar med händelsen. Kommunen har fortfarande inte kommit igång med stödet runt omkring. Det är mycket folk kring brandstationen och det är bara för media att gå rätt

[46] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. LOGG Händelse Skogsbrand Gävleborg 2018.
[47] Länsstyrelsen Gävleborg. Processledning 2019-03-28.
[48] Länsstyrelsen Gävleborg. Processledning 2019-03-28.
[49] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-16. Inriktningsbeslut för Länsstyrelsen Gävleborg.
[50] Strid, Robert. Intervju 2019-04-08.
[51] Nystedt, Peter. Intervju 2019-04-16.
[52] Bill, Per. Intervju 2019-04-09.

in och intervjua.[53] Vid besöket ändras landshövdingens lägesuppfattning och han förstår situationens allvar, en bild som delas av länsrådet och enhetschefen.[54]

Per Bill ser det som sin uppgift som landshövding att ringa runt, försöka få andra aktörer att inse allvaret och att skaffa fram resurser, något han ägnar mycket tid åt under händelsen. Landshövdingen ringer bland annat region Gävleborg, kommuner och deras kommunstyrelseordförande, oppositionskommunalråd och kommunchefer. När han pratar med Ljusdals kommun är han tydlig med att det inte är hans sak att avgöra, men frågar om det inte kan vara en god idé att gå upp i stab.[55] Medarbetare beskriver att landshövdingen ”sparkade igång folk”, vilket många menar var välbehövligt.[56] Från länsstyrelsens tidigare kontakter med beredskapssamordnare vet de att kommunledningen inte prioriterar krisberedskapsfrågor och att arbetet därför inte har bedrivits med samma intensitet som i länets andra kommuner.[57]

Förutom landshövdingens kontakter med politiker och ledning, och länsstyrelsens försök att hitta räddningstjänstresurser, så försöker även Robert Strid att hitta resurser till insatsen. Gästrike räddningstjänst hade tagit på sig bitarna som rör omfallsanalys och personalplanering till insatsen. Han hör av sig Storstockholms brandförsvar, som inte har några resurser att skicka. Via Twitter kontaktar han också förbundsdirektören för Räddningstjänsten Skåne Nordväst, som svarar direkt. Från Skåne kommer senare fem personer som avropats via regional räddningschef i beredskap.[58]

Under dagen hålls två möten kring ledning och styrning av räddningsinsatsen i Ljusdals kommun. Den nuvarande strukturen bedöms ha fungerat dåligt. Det har varit informationsglapp mellan yttre befäl och inre befäl vilket har gjort att informationen om brandens förlopp och hantering inte har varit tillräckligt färsk. Ansvarsuppdelningen mellan de olika räddningstjänsterna som stöttar insatsen har inte heller varit klarlagd vilket har resulterat i dubbla budskap. Under mötet diskuteras flera sätt att lösa problemet, bland annat ska skadeplatschefer utses och bakre stab ska avvecklas för att istället samla resurser i Ljusdal. Nästa dag ska ny stab börja gälla. Räddningstjänsterna upplever att det har varit otydligt med samverkanskanaler och ber länsstyrelsen ta den frågan.[59] Länsstyrelsen får en fråga om de har funderat på övertagande av räddningstjänst. Länsstyrelsen svarar att frågan har diskuterats men att det än så länge inte finns någon samordningsvinst. Alla räddningstjänster som är med på mötet instämmer.[60]

Under ett av mötena meddelar räddningstjänsten i Ljusdal att läget är ganska lugnt. De har fått in mycket räddningstjänstpersonal och är hoppfulla. Räddningstjänsten kan inte formulera några ytterligare resursbehov. Robert Strid diskuterar med Torbjörn Wannqvist på bakre stab. De enas om att det finns en gräns för hur mycket de kan pressa på när en

[53] Ekenberg, Lise. Intervju 2019-03-19.
[54] Bill, Per. Intervju 2019-04-09; Ekenberg, Lise. Intervju 2019-03-19; Lauritzsen, Veronica. Intervju 2019-03-19.
[55] Bill, Per. Intervju 2019-04-09.
[56] Länsstyrelsen Gävleborg. Processledning 2019-03-28.
[57] Nilsson, Lottis. Intervju 2019-04-17; Hedberg, Johanna. Intervju 2019-04-30.
[58] Strid, Robert. Intervju 2019-04-08.
[59] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-17 kl. 11.00. Skogsbrand Gävleborg 2018. Möte med räddningstjänst om ledning och styrning; Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-17 kl. 18.00. Samverkanskonferens ledning/styrning.
[60] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-17 kl. 11.00. Skogsbrand Gävleborg 2018. Möte med räddningstjänst om ledning och styrning.

räddningstjänst inte själv ber om hjälp. Strid är i efterhand självkritisk och menar att de borde ha tagit tystnaden som ”en signal att det var dags att trumma igång”.[61]

Eftermiddagens samverkanskonferens tar upp att de fem bränderna i Ljusdal har döpts om enligt ett gemensamt beteckningssystem med sektor 1-5.[62] Det hade varit viss förvirring kring de enskilda bränderna som aktörer benämnde olika.[63] Bränderna sektor 3-5 är inte under kontroll och eskalerar. Gästrike räddningstjänst prognos är att en av bränderna kan nå Kårböle inom 12-24 timmar. Under onsdagens eftermiddag väntas farliga vindar som kan ge spridning åt samtliga håll. Kommunalförbundet Södra Hälsingland säger att det är svårt med kontakterna ut till brandplatserna. Region Gävleborg har stationerat två ambulanser i Ljusdal. Svenska Kraftnät trycker på att kontakt behöver tas med elnätsbolaget Elevio för dess kraftledningar som går vid Kårböle. Ljusdals kommun har börjat förbereda för en eventuell evakuering av Kårböle.[64]

Från tisdag börjar länsledningen på allvar diskutera ett eventuellt övertagande av räddningstjänst. Vad talar för och vad talar emot? Frågan diskuteras under veckan med många olika personer och vid flera tillfällen, bland annat med finansdepartementet och med MSB:s generaldirektör.[65] Länsstyrelsen vill veta att ett övertagande inte ska medföra några stora kostnader.

3.4. Kartan ritas om – bränderna växer till 8 500 hektar (onsdag 18 juli)

På onsdagsförmiddagens regionala samverkanskonferens är läget oförändrat sedan tisdag. Nu diskuteras sex pågående bränder i Ljusdal som inte är under kontroll. Evakuering av Kårböle förbereds. Ljusdals räddningstjänst håller på att skapa en inre stab. Frågan om evakuering av Kårböle kan därför inte besvaras. De menar också att det är en fråga för yttre befäl, som inte är med på mötet. Räddningstjänstresurser är på väg från flera olika platser i länet och landet. Räddningstjänsten får en fråga om de är intresserade av att använda naturvårdsbränning som moteld. En australiensisk moteldsexpert kan i så fall komma.[66]

De första dagarna är det svårt att få en överblick över hur stort brandområdet är. Trots överflygningar av brandflyg och kustbevakning blir materialet svårt att använda av länsstyrelsen och räddningstjänsterna. Ibland helt enkelt för att filerna är i fel format och inte går att öppna, ibland för att bilderna är svåra att tolka. Informationsglappet mellan räddningstjänstens yttre och inre stab gör att länsstyrelsen ser behov av att ha en egen representant på plats som direkt kan rapportera till staben i Gävle. Per-Åke Svensson får uppdraget att åka till yttre stab i Lassekrog. Han upptäcker att den tidigare överenskomna sektorsindelningen av branden inte följs. Genom att skicka kartbilder och indelning får länsstyrelsens stab en mycket bättre förståelse för brändernas omfattning.[67] När all information läggs samman växer brandområdet rejält. I Gävle ritas en ny polygon utifrån

[61] Strid, Robert. Intervju 2019-04-08.
[62] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-17 kl. 15:30. Minnesanteckning Regional samverkanskonferens 17 juli 2018.
[63] Länsstyrelsen Gävleborg. Processledning 2019-03-28.
[64] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-17 kl. 15:30. Minnesanteckning Regional samverkanskonferens 17 juli 2018.
[65] Bill, Per. Intervju 2019-04-09.
[66] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-18 kl. 10:00. Minnesanteckning Regional samverkanskonferens 18 juli 2018.
[67] Länsstyrelsen Gävleborg. Processledning 2019-03-28.

brandkartor. Branden i sektor 5 har ökat från 530 hektar till 1870 hektar. Sent på kvällen uppdateras kartan till lägesbilden. Bränderna i Ljusdalsområdet är nu 8500 hektar.[68] För staben blir det en bekräftelse på känslan de hela tiden har haft– att bränderna är större än vad som har rapporterats.[69] Kartorna skickas till MSB som frågar: är det sant?[70]

Länsstyrelsens personal blir frustrerade i sina kontakter med MSB:s TiB. Det dröjer innan de vet om de får efterfrågade resurser. De föreslår någon form av nationell samordning eftersom tre drabbade län kämpar om samma resurser.[71] Länsstyrelsen är inte ensamma om att se behovet. Samma dag startar MSB:s nationella samordning då MSB med stöd av räddningsledare inriktar och prioriterar resurser utifrån räddningstjänsternas behov.[72]

På samverkanskonferensen klockan 17 rapporterar Ljusdals räddningstjänst om den bristande kommunikationen mellan yttre och inre ledning. Den yttre ledningen är överbelastad och bedöms oorganiserad. Inom de närmaste dagarna kommer brandmän från Skåne och Danmark. Skåne kommer på torsdag ta över yttre ledningsansvar. Kustbevakningen koordinerar flygtrafiken i området med de vattenbombningsplan och helikoptrar som inom kort ska stötta insatsen.[73]

Strax före klockan 18 beslutas om evakuering av Kårböle, med 99 invånare, och ett VMA går ut knappt två timmar senare.[74]

På eftermiddagen kontaktar Robert Strid länsstyrelsen. Han är bekymrad över läget. Han har också fått hintar från en handläggare på MSB som undrar om de verkligen har koll på läget där uppe. Förutom rapporter från egen personal om brister vad gäller materiel, ledning och arbetsmiljö, har både Strid och länsstyrelsen i medierapporteringen kunnat se desperata brandbefäl under hårt press.[75] Lise Ekenberg, enhetschef, frågar vad han föreslår. Strid svarar att räddningsledaren borde bytas ut. Det behövs ett trendbrott och att han finns tillgänglig. Strid är även utsedd till en av de presumtiva regionala räddningsledarna i Gävleborg. Länsstyrelsen kontaktar kommunen och frågar om de vill ha Strid som räddningsledare. Ljusdals kommun tackar ja och på kvällen är Strids anställningsavtal klart.[76]

Nästa morgon ska Robert Strid inställa sig som räddningsledare i Ljusdal. På kvällen ringer han Lars-Göran Uddholm, som var räddningsledare för skogsbranden i Västmanland 2014. Av Uddholm får han rådet att fokusera på problem, inte vad som går bra, när han träffar staben.[77]

[68] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. LOGG Händelse Skogsbrand Gävleborg 2018.
[69] Länsstyrelsen Gävleborg. Processledning 2019-03-28.
[70] Ekenberg, Lise. Intervju 2019-03-19.
[71] Länsstyrelsen Gävleborg. Processledning 2019-03-28.
[72] MSB. 2018. MSB:s arbete med skogsbränderna 2018.
[73] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-18 kl. 17:00. Minnesanteckning Regional samverkanskonferens 18 juli.
[74] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. LOGG Händelse Skogsbrand Gävleborg 2018.
[75] Strid, Robert. Intervju 2019-04-08; Ekenberg, Lise. Intervju 2019-03-19.
[76] Ekenberg, Lise. Intervju 2019-03-19; Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. LOGG Händelse Skogsbrand Gävleborg 2018.
[77] Strid, Robert. Intervju 2019-04-08.

3.5. Omtag (torsdag 19 juli)

Den nya räddningsledaren åker tidigt på morgonen mot Ljusdal tillsammans med en kollega. Sex mil från Ljusdal ser de röken och när de anländer till brandstationen i Ljusdal ligger brandrök tät över hela orten. Strid slås av hur få personer det är som jobbar i staben. Ungefär 15 personer var på plats strax före 07-tiden.[78]

Vid den regionala samverkanskonferensen kl. 10.30 inleder länsstyrelsen med att förtydliga att länsstyrelsen inte har tagit över räddningstjänstansvaret. Flera, bland annat yttre stab och räddningschef, har missuppfattat bytet av räddningsledare.[79] Ingen av de fyra bränderna i Kårböle är under kontroll. Flera av begränsningslinjerna har brutits och elden har hoppat flera kilometer. Listan över resursbehov, däribland helikopter, vattenbombningsplan, flygbränsle, GIS-kompetens, Rakel och personal är lång. Många av resursbehoven täcks emellertid av de förstärkningar som är på väg in. MSB säger på mötet att prioritering av resurser ska gå via länsstyrelsen till TiB MSB, för att inget ska falla mellan stolarna är det viktigt att det sker direkt. Både yttre och inre stab kommer att omlokaliseras. Det behövs större lokaler och arbetsmiljön vid yttre stab i Lassekrog är dålig på grund av röken. Ljusdals kommun ber regionen att gå ut med information kring röken. Många i allmänheten är oroliga för hur farlig den är.[80]

På samverkansmötet slås Robert Strid av att det är han som representerar Ljusdals räddningstjänst. Han får snabbt sätta sig in i situationen. Strax därefter träffar länsledningen och Strid statsminister Stefan Löfven som besöker insatsen under några timmar.

Länsledningen fortsätter diskussionerna kring ett eventuellt övertagande. I samband med statsministerns besök får landshövdingen ett muntligt löfte om att länsstyrelsen ska gå skadeslös vid ett övertagande. Landshövdingen, som har varit riksdagspolitiker, menar att han var nästintill den ende i organisation som var trygg med löftet från statsministern, och senare även statsråd, om att pengar skulle komma.[81]

Under dagen vattenbombar italienska plan Nötberget, vilket har god effekt. Kårbölebranden passerar länsgränsen och är nu även i Jämtland. Under eftermiddagen går VMA ut om utrymning av Huskölen och Finneby.[82]

Inre och yttre stab ska flyttas och samlokaliseras. Fredag morgon ska flytten till Färila skola att vara klar.[83] På brandstationen i Ljusdal har det varit trångt. Analysfunktionen har suttit i ett litet lunchrum. Räddningsledaren Strid beskriver Färilaskolan som drömlokaler, där även samverkansaktörerna har möjlighet att få ett eget rum. Senare får de även reda på att det bredvid skolan finns en simhall och tvättmöjligheter.[84]

På kvällen beger sig hela analysfunktionen iväg för att följa med vid överflygningen av brandområdet. Strid är tveksam till att låta hela funktionen följa med. Analysfunktionen

[78] Strid, Robert. Intervju 2019-04-08.
[79] Ekenberg, Lise. Intervju 2019-03-19
[80] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-19 kl. 10:30. Minnesanteckning Regional samverkanskonferens 19 juli.
[81] Bill, Per. Intervju 2019-04-09.
[82] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-19 kl. 17:00. Minnesanteckning Regional samverkanskonferens 19 juli.
[83] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-19 kl. 17:00. Minnesanteckning Regional samverkanskonferens 19 juli.
[84] Strid, Robert. Intervju 2019-04-08.

blir sedan uppslukade av yttre stab och yttre befäl vill ha kvar resurserna. Det dröjer 3-4 dagar innan räddningsledaren ser dem igen.[85]

3.6. Drömmen om en samlad stab (fredag 20 juli)

Fredag kl. 05 öppnar vaktmästaren Färilaskolan och räddningstjänstens inre stab flyttar in. Yttre stab ska ansluta under dagen. Så blir inte fallet utan samlokaliseringen kommer att dröja fem dagar.[86] Länsstyrelsen utreder hur de ska kunna upprätta en mobil stabsplats i Färilaskolan för att kunna vara nära insatsen och informationsflödet.[87] Under dagen tas gemensamma insatskartor fram, något som flera myndigheter under flera dagar har efterfrågat.[88] Politikerbesöken fortsätter. Under eftermiddagen besöker Centerpartiets partiledare Annie Lööf insatsen tillsammans med en riksdagsledamot från Gävleborg. Kårböle bedöms först vara räddat för att senare under dagen återigen bli hotat av brandutvecklingen.

På förmiddagens samverkansmöte tackas alla för att Kårböle är räddat. Fokus nu är att vattenbomba vid två vattenkraftverk. Tillgången till Rakel bedöms vara tillfredsställande efter att MSB ökat beredskap och kapacitet. Alla aktörer uppmuntras att se över vilket stöd de kan erbjuda och inte vänta med att det kommer en förfrågan.[89]

Vid lunch hålls det första ISF-mötet (inriktning och samordningsfunktion). På mötet deltar länsstyrelsen, de flesta kommuner i länet, regionen, polisen, Försvarsmakten och räddningstjänsterna i Ljusdal och Norrhälsinge. Syftet med ISF är att träffa en överenskommelse utifrån gemensam lägesbild. Stabschefen ger en lägesbild. Det är tre pågående bränder som inte är under kontroll. Vattenbombningar med italienskt flyg tros ha räddat Kårböle. De enas om en målbild: Branden når ej Kårböle, Färila, Ramsjö, Los och Ljusdal.[90]

Vid eftermiddagens samverkansmöte upprepas återigen de olycksbådande orden: bränderna omkring Kårböle är inte under kontroll. Fyra flygplan har under hela dagen vattenbombat. Vindarna försvårar släckningsarbetet och bränderna sprider sig så fort det inte vattenbombas. Begränsningslinjen i Enskogen är svår att hålla. Tovåsen är däremot under kontroll och kommer att överlämnas till markägare. Många aktörer är med på mötet. Ljusdals kommun har stora personalbehov. Länsstyrelsen frågar var kommunens stab är placerad och ber kommunen återkomma med kontaktuppgifter. Försvarsmakten kommer under helgen att stötta med cirka 150 personer. Polisen har begärt förstärkning av Försvarsmakten med en trafikpluton, men rekrytering till plutonen går långsamt. Länsstyrelsen berättar att de får in allt fler rapporter om problem kring hanteringen av frivilliga. Det konstateras att det är en fråga som måste hanteras.[91]

[85] Strid, Robert. Intervju 2019-04-08.
[86] Se kapitel om Camp Färila.
[87] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. LOGG Händelse Skogsbrand Gävleborg 2018.
[88] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. LOGG Händelse Skogsbrand Gävleborg 2018.
[89] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-20 kl. 10:30. Minnesanteckning Regional samverkanskonferens 20 juli.
[90] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. Målbild för Gävleborgs arbete med skogsbränderna i Gävleborgs län. Hälsingland.
[91] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-20 kl. 17:00. Minnesanteckning Regional samverkanskonferens 20 juli.

I det branddrabbade området finns flera kraftledningar. Svenska kraftnät undrar hur ser ut med Laforsens kraftverk. Alla räddningsledare som behöver veta om en ledning är ur drift ska kontakta vakthavande ingenjör. Även om ledningen är tagen ur led ska den begäras ur drift för att undvika olyckor vid påkoppling. Härjeåns kraft känner en viss oro över att det fortfarande är spänning kring Kårböle. Om det finns ledningar nära att beröras av branden så vill de veta detta så att ingen insatspersonal skadas.[92]

Länsstyrelsen avslutar mötet med att det finns ett utökat samverkansbehov av samtliga aktörer i länet.[93]

3.7. Övertagandet förbereds (lördag 21 juli)

På lördagen den 21 juli är uppfattningen att bränderna är omkring 12 000 hektar, vilket kan jämföras med skogsbranden i Västmanland 2014 som var nästan 14 000 hektar[94]. En ny sektorsindelning innebär att det inte går att beräkna brandarealer per sektor. Högsta prioritet har branden i Nötberget, Kårböle, följt av Enskogen och Ängra. Det är bara i Ängra som vattenbombning kommer att ske under dagen. Vindförhållandena gör att man i de andra sektorerna istället kommer att arbeta med markpersonal. Tovåsen blossade under gårdagen upp igen men kommer att lämnas för eftersläckning under dagen.[95]

När Robert Strid tillträder som räddningsledare på torsdagen sätter han en övergripande taktik och får sedan kontinuerligt rapporter från skadeplatscheferna om brandutvecklingen. Fram till lördagen bedrivs insatsen som en klassisk räddningsinsats, där de många konkreta frågorna om resurser stäms av direkt med räddningsledaren. Under lördagen släpper räddningsledaren helt själva brandbekämpningen. Hans roll blir istället att under resten av insatsen vara talesperson och ett tryggt ansikte utåt. Mediakontakterna, tillsammans med avstämningar med länsledning, insatsledning och vissa stabsmöten, tar all hans tid.[96]

Ljusdals kommun bemannar inre stab med fem administrativa resurser. Det sliter på kommunens organisation och man begär att länsstyrelsen ska ta ett samordnat ansvar för resurser till inre stab från och med tisdag morgon. Försvarsmakten kommer under helgen ha 200 soldater och tre släckbilar på plats. Ytterligare släckbilar, vattenbilar och även ett splitterskyddat fordon är på väg.[97] Den splitterskyddade bandvagnen är en del av den nödlägesorganisation som byggs upp, tillsammans med brandbil och ambulans i ständig jour vid yttre stab i Lassekrog. Bandvagnen ska kunna transportera skadad personal från brandområdet när det finns risk för att träd kan falla. Att förlora personal är en stor oro. – Klarar vi oss från allvarligt skadad eller omkommen personal så är det väldigt bra, säger Robert Strid, räddningsledare.[98]

[92] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-20 kl. 17:00. Minnesanteckning Regional samverkanskonferens 20 juli.
[93] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-20 kl. 17:00. Minnesanteckning Regional samverkanskonferens 20 juli.
[94] Länsstyrelsen Västmanland. 2015. Skogsbranden i Västmanland 2014 – en dokumentation utgiven av Länsstyrelsen i Västmanlands län.
[95] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-21 kl. 10:30. Minnesanteckning Regional samverkanskonferens 21 juli.
[96] Strid, Robert. Intervju 2019-04-08.
[97] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-21 kl. 10:30. Minnesanteckning Regional samverkanskonferens 21 juli; Strid, Robert. Intervju 2019-04-08.
[98] Strid, Robert. Intervju 2019-04-08.

Via EU är ytterligare internationell hjälp på väg mot Ljusdal. Under dagen kan allmänheten följa konvojen med de polska brandstyrkornas resa genom Sverige. Nästan i realtid rapporteras om var de 44 fordonen och 139 brandmännen befinner sig. Utefter resvägen välkomnas de med banderoller som hjältarna som ska rädda Sverige.[99]

Flera av dem som kommer att bli nyckelpersoner under resten av insatsen ansluter under lördagen. Räddningstjänsten Syd har identifierat att räddningsledaren behöver stöd i sitt arbete och Ulrika Lindmark, ställföreträdande räddningschef, kommer upp lördag kväll.[100] Hon blir senare funktionsansvarig för insatsledningen. Anders Fridborg, säkerhetschef, Uppsala kommun, hör av sig till räddningsledaren via twitter. Strid svarar direkt att han vill ha hans hjälp. Fridborg har en bakgrund som brandingenjör och har arbetat i chefspositionen inom räddningstjänsten i många år. Det är i detta sammanhang intressant att Fridborg även arbetat med MSB:s utredningsuppdrag om Västmanlandsbranden 2014. Efter kontakt med MSB går Fridborg in som chef för räddningstjänstens stab från lördag morgon.[101]

Samtidigt som länsstyrelsens stab har jobbat på från Gävle så har länsledningen och dess chefsstöd sedan torsdag frekvent besökt Ljusdal. På lördagen bestämmer sig länsrådet för att stanna i Färila och sluta pendla.[102] Ett övertagande kommer allt närmre och det är i Färilaskolan insatsen utvecklas, inte i Gävle. En mobil ledningsplats för länsstyrelsen byggs upp på Färilaskolan med länsstyrelsernas it-avdelning. Under dagen är det krångel med skrivare men från måndag förmiddag ska det fungera för staben att agera från Färila.[103]

Under lördagen bereds beslutet om ett övertagande och diskuteras mellan länsledningen och Ljusdals kommun. Beslutet är emellertid ännu inte fattat. Länsledningens arbete kring ett eventuellt övertagande sker parallellt och staben i Gävle upplever inte att de är informerade. På kvällen begär beredskapsdirektören att länsledningen ska besluta sig för huruvida länsstyrelsen ska ta över kommunal räddningstjänst eller inte. Hon får inget svar.[104]

3.8. Bränderna hanterbara och beslut om övertagande fattas (söndag 22 juli)

Vid morgonens regionala samverkanskonferens verkar läget plötsligt något bättre. Bränderna i Ängra och Nötberget bedöms som hanterbara för tillfället och Tovåsen har släckts. Situationen i Enskogen är fortfarande kritisk med snabb spridning. Ljusdals räddningstjänst ser behov av ännu fler kommunikatörer och administratörer än vad som tidigare har uppgetts. Ljusdals kommun klarar i nuläget av matleveranserna till

[99] Lapidus, Arne. 2018-07-22. Polska brandmännen hyllas genom landet.
[100] Strid, Robert. Intervju 2019-04-08.
[101] Fridborg, Anders. Intervju 2019-04-08.
[102] Lauritzsen, Veronica. Intervju 2019-03-19.
[103] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. LOGG Händelse Skogsbrand Gävleborg 2018.
[104] Länsstyrelsen Gävleborg. Processledning 2019-03-28.

insatspersonal, för tillfället 1000 matlådor. PTS kontaktar Telia för att sätta upp en mobil förstärkningsmast vid Färila. Under lördagen har det varit störningar i mobiltrafiken.[105]

Länsstyrelsen skickar två tidigare medarbetare, däribland försvarsdirektör Åke Lindahl, till Ljusdal för att stötta och utröna hur kommunens krishantering fungerar. De åker dit med bilden av att det skulle fungera dåligt. På plats kan de snabbt konstatera att det fungerar bra: kommunen löser uppgifterna. Det kanske inte sker enligt plan men det finns ett djupt engagemang i frågan. Kommunen jobbar snabbt med det minutoperativa och med stödet till evakuerade. Lindahl och kollegan för resonemang, ställer ibland ledande frågor och fungerar som bollplank för kommunen.[106]

Söndag morgon ringer Ljusdals kommunchef till länsrådet. Efter interna diskussioner ber kommunen om ett övertagande av räddningstjänst. Krisledningsnämnden ska samlas, ej aktiveras, på måndagen, och övertagande kommer då att vara en punkt. Länsrådet får intrycket av att kommunen då formellt kommer att begära ett övertagande, om det inte sker innan.[107]

Klockan 19.30 får länsstyrelsens stab i Gävle reda på att länsstyrelsen nästföljande dag ska ta över räddningstjänstansvaret i Ljusdals kommun. Klockan 09 ska de börja verka på plats i Färila.[108] En del i staben får informationen först omkring klockan 22. De hinner inte förbereda sig för morgondagens övertagande.[109] På kvällen klassar länsstyrelsen Färilaskolan som skyddsobjekt.[110]

3.9. Övertagandet genomförs (måndag 23 juli)

Den 23 juli kl 10.00 sker övertagandet av kommunal räddningstjänst. Vid presskonferensen beskriver landshövdingen situationen.
– Vi har att fightas med den största branden i modern tid. Och det är en riktig best. Och dessutom en lynnig och oförutsägbar sådan, säger Per Bill, landshövding.[111]

Kommunalrådet i Ljusdal, Lars Molin, är tacksam över övertagandet. Det gör att kommunen kan skicka personal på ledighet för att återhämta sig.[112] Peter Nystedt, räddningschef, pratar om övertagande som en befrielse.[113] Kommunchefen Bremefors är rörande överens med länsstyrelsen om att ett övertagande är det bästa.[114]

Patrik Åhnberg, som förberedde övertagandet, berömmer landshövdingen Per Bill. Att överta kommunal räddningstjänst är inget lätt beslut att fatta.
– Dels handlar det om att förstå situationen men också att våga ta sitt ansvar. Och det är en stor portion mod som krävs, säger Patrik Åhnberg.[115]

---

[105] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-22 kl. 10:30. Minnesanteckning Regional samverkanskonferens 22 juli.
[106] Lindahl, Åke. Intervju 2019-04-15.
[107] Lauritzsen, Veronica. Intervju 2019-03-19.
[108] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. LOGG Händelse Skogsbrand Gävleborg 2018.
[109] Länsstyrelsen Gävleborg. Processledning 2019-03-28.
[110] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. LOGG Händelse Skogsbrand Gävleborg 2018.
[111] Ur Uppdrag granskning. 2019. Skogen brinner. SVT
[112] Molin, Lars. Intervju 2019-04-23.
[113] Nystedt, Peter. Intervju 2019-04-16.
[114] Bremefors, Nicklas. Intervju 2019-04-16.
[115] Åhnberg, Patrik. Intervju 2019-04-08.

4. Tematisk analys

4.1. Övertagande av kommunal räddningstjänst

Länsstyrelsen i Gävleborgs län bestämde sig den 22 juli för att ett övertagande om kommunal räddningstjänst i Ljusdal skulle ske dagen därpå.

4.1.1. Hur beslutet aktualiserades

Under insatsens första vecka arbetade länsstyrelsen utifrån två huvudsakliga inriktningar. Den ena innebar att stötta och samordna resurser på sedvanligt sätt inom det geografiska områdesansvaret. Den andra innebar ett övertagande av kommunal räddningstjänst. Båda dessa processer löpte parallellt. Under insatsens första vecka var de stödjande funktionerna i fokus medan diskussionerna om ett övertagande främst skedde inom länsledningen.

Ett övertagande hade setts som en möjlighet från början. MSB frågade under måndagen om länsstyrelsen skulle ta över räddningstjänsten. Vid den tiden hade krisledningsstaben i Gävle inte själva börjat fundera i de banorna.[116] I länsledningen hade emellertid frågan väckts och även i inriktningsbeslutet från den 16 juli nämns övertagande som en möjlighet som fortlöpande ska bedömas. [117] Det har senare framhållits att så tidiga diskussioner inte hade varit möjliga utan erfarenheterna från bränderna i Västmanland 2014.[118]

Från tisdag den 17 juli började länsledningen på allvar diskutera ett eventuellt övertagande av räddningstjänst. Vad talade för och vad talade emot? Frågan diskuterades under veckan med många olika personer och vid flera tillfällen, bland annat med finansdepartementet, statsministern och med MSB:s generaldirektör.[119] När landshövdingen Per Bill besökte Ljusdal på tisdagen tillsammans med MSB:s generaldirektör insåg han att situationen var värre än befarat. Uppfattningen delades av länsrådet Veronica Lauritzsen och enhetschefen Lise Ekenberg.[120]

Under veckan förstärktes insatsen både ur ett ledningsperspektiv och operativt. Samverkansbehoven ökade på grund av utmaningen att få information och länsledningen befann sig i allt större utsträckning i Ljusdal.

I samband med att Stefan Löfven besökte Ljusdal torsdagen den 19 juli fick landshövdingen ett muntligt löfte om att länsstyrelsen skulle gå skadeslös vid ett övertagande. De hade tidigare kontrollerat med finansdepartementet, men löftet från statsministern, och senare även andra statsråd, gjorde att Bill kände sig trygg att finansieringen skulle ordnas.[121]

Samtidigt utredde länsstyrelsen också hur en mobil stabsplats ska kunna upprättas i Färila för att komma närmre informationsflödet och för att underlätta för länsledningen att hålla

[116] Länsstyrelsen Gävleborg. Processledning 2019-03-28.
[117] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-16. Inriktningsbeslut för Länsstyrelsen Gävleborg.
[118] Strid, Robert. Intervju 2019-04-08.
[119] Bill, Per. Intervju 2019-04-09.
[120] Bill, Per. Intervju 2019-04-09; Ekenberg, Lise. Intervju 2019-03-19; Lauritzsen, Veronica. Intervju 2019-03-19.
[121] Bill, Per. Intervju 2019-04-09.

kontakten med staben i Gävle. Vid det här laget bereddes alltså en möjlighet att flytta länsstyrelsens stab till Färila utan att genomföra ett övertagande.[122] Vid samverkansmötet under eftermiddagen avslutade länsstyrelsen med att konstatera att samverkansbehoven i länet har ökat, vilket var ett av de uppsatta kriterierna för övertagandet.[123]

Under veckan försköts således länsledningens fokus från att stötta till att på allt större allvar överväga ett övertagande av kommunal räddningstjänst. Två överväganden förefaller ha varit centrala: dels andra aktörers förmåga att hantera situationen, dels de ekonomiska ramarna.

4.1.2. Beslutets beredning

På lördagen den 21 juli gjordes den huvudsakliga beredningen av beslutet om ett övertagande. Detta skedde i fyra olika spår, men inget av dem involverade länsstyrelsens stab, som efterfrågade ett svar på frågan om övertagande.

För det första lånade länsledningen in Patrik Åhnberg, samhällsbyggnadsdirektör, från länsstyrelsen i Stockholm. Åhnberg har ett långt förflutet från räddningstjänst men även som säkerhetschef för Stockholm stad. Under Västmanlandsbranden 2014 var han stabschef och byggde upp stabsverksamheten. Åhnberg får i uppgift från länsledningen att förbereda ett övertagande genom att ta fram underlag. Underlaget fokuserar på två frågor: Behöver länsstyrelsen ta över? Om ja, hur ske det ske? Om övertagande ska ske behöver processen och organisationen för det klargöras.

Åhnberg rekommenderade ett övertagande. Han motiverade det med att det aktörerna (statliga, regionala och kommunala) har en ostrukturerad samverkan och att det saknas framförhållning. Några centrala myndigheter, exempelvis MSB, ringer också rakt igenom systemet till en kommundirektör. Räddningstjänsten behandlas som en egen organisation och inte som en del av kommunen. Åhnberg får heller inte ihop hur ledningen av insatsen ska fungera med ledningsmiljöerna som de olika staberna utgör. Länsstyrelsens stab har en form av samordningsuppdrag, kommunens stab hänger inte ihop med räddningsinsatsen och det finns inre och yttre ledningsstab. Utan en bra ledning är det omöjligt att assistera med resurser, menar Åhnberg. Jämfört med Västmanlandsbranden uppfattar Åhnberg att det nu är en större kamp om resurserna, med de andra rådande bränderna, vilket gör ledningsfrågan ännu viktigare.[124]

För det andra rådfrågade länsrådet under dagen sina kollegor i Dalarna, Halland, Jämtland, Uppsala och Västmanland kring övertagande. Bland länen med stora skogsbränder var inget av de andra nära ett övertagande. Lauritzsen uppfattade att hon fick kloka råd, men att hon inte fick något tydligt svar kring övertaganden.[125] Länsstyrelsen kallade också, för det tredje, in en jurist för ett eventuellt övertagande.[126] Länsstyrelsen hade övat övertagande av kommunal räddningstjänst under 2017, men processen denna gång upplevdes ändå som trevande.[127]

[122] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. LOGG Händelse Skogsbrand Gävleborg 2018.
[123] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-20 kl. 17:00. Minnesanteckning Regional samverkanskonferens 20 juli.
[124] Åhnberg, Patrik. Intervju 2019-04-08.
[125] Lauritzsen, Veronica. Intervju 2019-03-19.
[126] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. LOGG Händelse Skogsbrand Gävleborg 2018.
[127] Lauritzsen, Veronica. Intervju 2019-03-19.

Slutligen genomförde länsrådet och enhetschefen Lise Ekenberg ett möte med kommunchef Nicklas Bremefors och biträdande kommunstyrelseordförande Sören Görgård. Med på mötet var även Lars Brånn, Länsstyrelsen i Västmanland län, som stöttade Ljusdals krisledning. Brånns deltagande, som hade träffat kommunledningen, beskrivs som en framgångsfaktor för att få till en bra dialog. Under mötet diskuterades hur Länsstyrelsen bäst kan stötta. MSB har tagit fram råd med fem punkter för när ett övertagande kan vara aktuellt. Fyra av fem punkter bedöms vara uppfyllda. Mötet blev också en utbildning i vad en sällan-händelse som övertagande innebär. Det är inte ett övertagande av kommunal krisledning, inte ett övertagande av kommunens ansvar på något annat område än räddningstjänst. Länsrådet tycker att kommunchefen hamnade i försvarsställning. Kommunchefen Bremefors ryggmärgsreaktion är att kommunen ska sköta händelsen själva. Men efter ytterligare diskussion och funderingar börjar han tveka. Parterna enas om att de ska fundera och återkomma. Morgonen efter, på söndagen, ringde Ljusdals kommunchef till länsrådet för att be om ett övertagande. Lauritzsen uppfattade att kommunen skulle komma med en formell förfrågan på måndagsmorgonen, då kommunen avsåg samla krisledningsnämnden, om inte länsstyrelsen fattat beslutet innan dess.[128]

I samband med den gemensamma stabsorienteringen senare på kvällen fick länsstyrelsens stab i Gävle besked om att beslut om övertagande var fattat. Det skulle börja gälla från klockan 10 nästkommande dag, måndagen den 23 juli. Det var först då länsstyrelsens stab fick ett konkret besked i frågan.[129]

Sammantaget har beslutet fattats i nära samråd med kommunen. Det är samtidigt påtagligt att länsstyrelsens stab i Gävle inte deltagit i beredningen utan snarare försökt informera sig.

4.1.3. Genomförandet av övertagandet

Under den gemensamma stabsorienteringen på söndagskvällen fick den befintliga staben i Gävle order om att inställa sig i Färila skola på måndag morgon för att delta vid den första stabsorienteringen. Det var alltså först på kvällen som staben i Gävle fick reda på att länsstyrelsen nästföljande dag skulle ta över räddningstjänstansvaret i Ljusdals kommun.[130] En del i staben fick informationen först omkring klockan 22. Det upplevdes därför som omöjligt att hinna förbereda övertagandet.[131] Den inre staben för kommunal räddningstjänst underrättades av räddningsledare Robert Strid på en stabsorientering cirka klockan 18 att länsstyrelsen var i begrepp att ta över den kommunala räddningstjänstinsatsen, vilket ska ha sänkt stämningen under några timmar därefter. Stämningen ändrades dock återigen till det bättre några timmar senare när landshövdingen berättade bakgrunden till beslutet och hur övertagandet ska organiseras. Räddningstjänststaben uppskattade att räddningsledaren fick fortsätta och att ställföreträdande räddningsledare inte bara hade länsstyrelseerfarenhet utan också var utbildad räddningsledare. Det som även påverkade stabens inställning i positiv riktning är

[128] Lauritzsen, Veronica. Intervju 2019-03-19.
[129] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp Organisering och samordning under tidsperiod 2 2019-03-28.; Åkesson, Martin. Intervju 2019-04-09.
[130] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. LOGG Händelse Skogsbrand Gävleborg 2018.
[131] Länsstyrelsen Gävleborg. Processledning 2019-03-28.

insikten om att övertagandet inte berodde på att deras arbete hade varit dåligt, utan att insatsen i övrigt var för stor.[132]

I samband med beslutet om övertagande utsåg länsstyrelsen räddningsledare. Robert Strid fick förtroende att fortsätta som räddningsledare och Patrik Åhnberg blev ställföreträdande räddningsledare. [133]

Länsstyrelsens övertagande av kommunal räddningstjänst skiljer mot hur övertagandet gick till vid skogsbranden i Västmanland 2014, då all övrig räddningstjänst förutom insatsen återdelegerades tillbaka till kommunerna. Gävleborg kapade istället drastiskt avståndet mellan insatsen och all övrig räddningstjänst i kommunen. Peter Nystedt, räddningschef, Ljusdals kommun, fick den nyskapade rollen som räddningstjänstansvarig. Räddningstjänstansvarig hade nära kontakt med insatsledningen och hanterade alla andra räddningstjänstinsatser utöver den specifika branden, bland annat nya skogsbränder inom kommunen. Den nära kontakten med staben gjorde att Nystedt vid behov snabbt fick tillgång till de helikoptrar och vattenbombningsplan som var på plats. I och med närheten kunde helikoptrarna släppa vatten på nya uppblossade skogsbränder innan räddningsstyrka hade kommit på plats.[134] En annan skillnad gentemot skogsbranden i Västmanland 2014 var att räddningsledaren, Robert Strid, också var ansvarig för de insatser som initierades av räddningstjänstansvarig.[135]

[132] Åkesson, Martin. Intervju 2019-04-09.
[133] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-23. Beslut om Övertagande av räddningstjänsten i Ljusdals kommun samt förordnande av räddningsledare.
[134] Nystedt, Peter. Intervju 2019-04-16.
[135] Åhnberg, Patrik. Intervju 2019-04-08.

4.2. Staben i Färila

I samband med övertagande upprättade länsstyrelsen en samverkansstab på Färila skola som var aktiv till den 10 augusti 2018. Staben bestod som mest av mellan 70 och 90 personer. Före övertagandet hade räddningstjänstens inre stab varit lokaliserad i samma lokaler i Färila.

4.2.1. Stabens organisation

Staben i Färila var, likt länsstyrelsens stab i Gävle, uppbyggd efter en anpassad Nato-struktur. Det fanns dock vissa skillnader mellan länsstyrelsens planlagda struktur och den som användes i Färila. Upplevelsen av olikheter mellan plan och praktisk tillämpning skiljer sig delvis mellan företrädare från Länsstyrelsen i Gävleborgs län och andra aktörer[136].

Patrik Åhnberg från Länsstyrelsen i Stockholms län framförs av flera, inklusive honom själv, som bidragande till den stabsstruktur och organiseringen som användes[137]. Åhnberg redogör för sina tankar bakom strukturen:

> Jag satte upp en ledningsstruktur som bygger på hur vi arbetar vid länsstyrelsen Stockholm. Det fanns ett behov av att tydliggöra roller. Jag upplevde att det tidigare hade funnits ett problem med allt för ensidigt fokus på räddningsledningen i staber. Men i denna plan som jag tog fram var det länsledningen som satte inriktningar och fattade myndighetsbeslut som inte är LSO. Räddningsledningen leder insatsen och en stabschef leder stabsverksamheten och genomför fattade beslut.[138]

Länsledningen valde mellan två förslag på stabsstruktur. Det bortvalda förslaget kom från en chef på Länsstyrelsen i Västmanlands län och innebar att strukturera staben utifrån erfarenheterna från Västmanlandsbranden 2014. Länsledningen beslutade sig för Åhnbergs förslag då de ansåg att Natostrukturen skulle vara igenkännbar för fler aktörer[139]. Åhnberg menar att han förordade strukturen baserat på sin erfarenhet av deltagande i andra insatser. Han upplever att modellen är funktionsduglig och att många olika aktörer kan sätta sig in i den. Inför övertagandet redogjorde Åhnberg för sitt förslag vid flera tillfällen, bland annat för länsledningen och räddningsledare Robert Strid.[140]

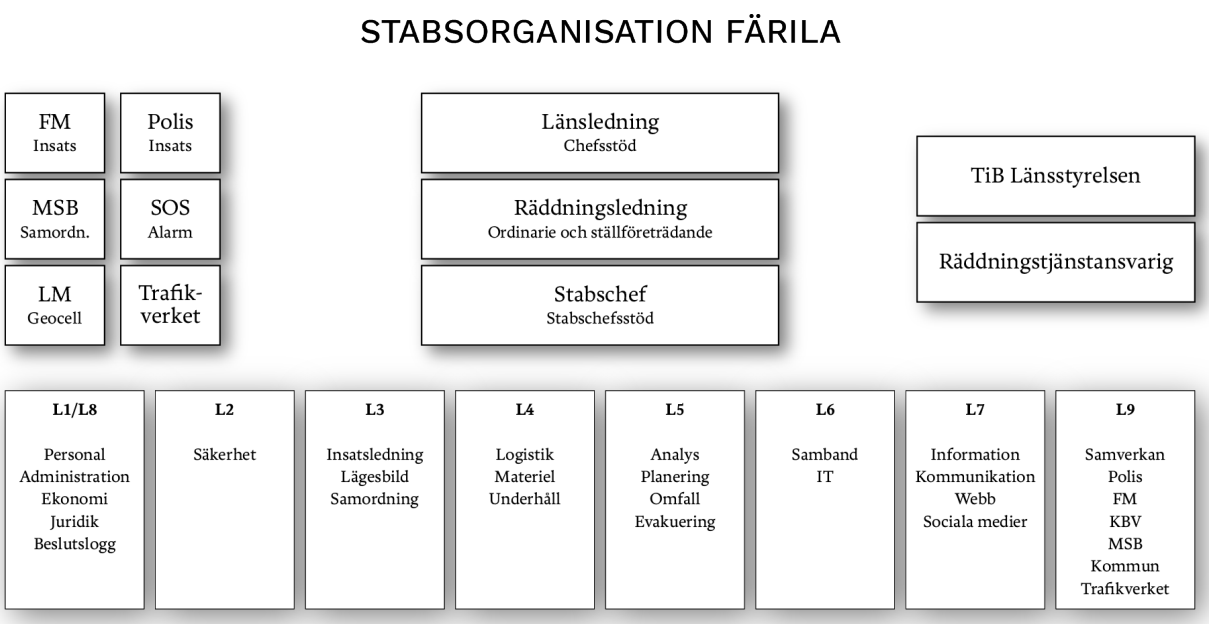
Staben i Färila var uppdelad i nio funktioner:

- L1/L8: Personal, administration, ekonomi, juridik samt beslutslogg
- L2: Säkerhet
- L3: Insatsledning, lägesbild samt samordning
- L4: Logistik, material samt underhåll
- L5: Analys, planering, omfall, evakuering

[136] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp Organisering och samordning under tidsperiod 2 2019-03-28; Åhnberg, Patrik. Intervju 2019-04-08; Karlehav, Görgen. Intervju 2019-04-25.
[137] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp Organisering och samordning under tidsperiod 2 2019-03-28; Åhnberg, Patrik. Intervju 2019-04-08; Fridborg, Anders. Intervju 2019-04-08; Åkesson, Martin. Intervju 2019-04-09; Lauritzsen, Veronica & Ekenberg Lise. Intervju 2019-03-19.
[138] Åhnberg, Patrik. Intervju 2019-04-08.
[139] Lauritzsen, Veronica & Ekenberg Lise. Intervju 2019-03-19.
[140] Åhnberg, Patrik. Intervju 2019-04-08.

- L6: Samband, IT
- L7: Information samt kommunikation (webb, sociala medier, press)
- L9: Samverkan med Polismyndigheten, Försvarsmakten, Kustbevakningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kommun, Trafikverket samt frivilliga[141]

I det översta skiktet fanns länsledning, räddningsledning, stabschef med tillhörande stabschefsstöd.[142] Utöver detta fanns länsstyrelsens Tjänsteman i beredskap (TiB) samt räddningstjänstansvarig[143]. Varje funktion hade en ansvarig person som företrädde funktionen i gemensamma stabsorienteringar.[144]



I stabens arbetsordning[145] fastslogs att räddningsledaren fick delegera vissa beslut till stabschef. Det var vissa beslut som var kopplade till räddningsledares befogenhet enligt lag om skydd mot olyckor (2003:778). Dessutom delegerades beslutsrätt om inköp, indelat i olika beloppsintervall, till räddningsledare, stabschef och funktionsansvariga.[146]

Flera kompletterande beslut, utöver arbetsordning, fattades dagarna efter länsstyrelsens övertagande av kommunal räddningstjänst och flytten till Färila. Den 25 juli beslutade länsstyrelsen att tillämpa 6 kap. 15 § i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, vilket underlättade och påskyndade upphandlingsförfaranden. Den 26 juli beslutade räddningsledaren i samråd med stabschef att delegera ansvaret för arbetsmiljöuppgifterna inom staben till stabschefen.[147]

[141] Hedberg, Johanna. u.å., Powerpointpresentation Bränderna i Hälsingland 2018 – starka tillsammans, s. 8.
[142] Stabschefsstödet inrättades under händelsens gång och ingick inte i den ursprungliga stabstrukturen.
[143] Läs mer om funktionen räddningstjänstansvarig under kapitlet om Övertagande av kommunal räddningstjänst och genomförande av beslutet.
[144] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp Organisering och samordning under tidsperiod 2 2019-03-28.
[145] I beslutet om arbetsordning bifogades delegationsordning samt befintliga riktlinjer för intern psykosocial krishantering (Diarienummer 8234-2017).
[146] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-24. Arbetsordning för Länsstyrelsen Gävleborgs stabsorganisation i Färila i samband med skogsbränder i länet. Samt tillhörande bilaga.
[147] Länsstyrelsen Gävleborg. 2017-07-25. Beslut angående användning av förhandlat förfarande utan föregående annonsering vid upphandling; Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-26. Delegering av arbetsmiljöuppgifter.

4.2.2. Flytt av yttre stab

Det var en uttalad inriktning att det inte skulle finnas dubbla staber efter övertagande, utan att ledningen skulle koncentreras till ett ställe, i likhet med staben i Ramnäs under Västmanlandsbranden 2014.[148] Räddningsledaren hade beslutat om att samla arbetet i en stab redan före övertagandet. Den yttre staben skulle samlokaliseras med den inre staben i Färilaskolan eftersom stabschefen (Fridborg) upplevde att det fanns tendenser till dubbelkommando och minskad effekt av fattade beslut till följd av att ledningen var uppdelad. Beslutet verkställdes emellertid inte på grund av ordervägran, men frågan förblev aktuell.

Efter övertagandet och ny analys av situationen fick ett antal personer inklusive ledning återigen i uppdrag att verkställa flytten av yttre stab.[149] Personal i den yttre staben, både från räddningstjänst och Försvarsmakten, ansåg dock att en flytt skulle ta mer tid än vad stabsledningen i Färila hade uppskattat. Försvarsmaktens samverkansofficer, Görgen Karlehav, uppger att insatsen vid tillfället befann sig i ett kritiskt läge då en ”slutoffensiv” mot branden planerades och att den yttre staben bedömde att en flytt skulle innebära ett ledningstapp.[150]

Ställföreträdande räddningsledare begav sig då till den yttre staben och tydliggjorde att fortsatt ordervägran skulle resultera i att de skulle bli entledigade från insatsen. Två dagar efter länsstyrelsens övertagande, den 25 juli, genomfördes slutligen beslutet och den yttre staben flyttade in i Färilaskolan och dess stabsorganisation.[151] Efter att flytten verkställts inplacerades personal från den tidigare yttre staben i befintliga funktioner och då framförallt L3 (till exempel skadeplatschefen). Efter ett tag upplevde bland annat företrädare från Försvarsmakten att resultatet blev över förväntan, samtidigt som att de betonar att det var tur att branden inte spred sig enligt värsta scenario under flytten.[152]

4.2.3. Förändringar i organisationen under insatsen

Under händelsen genomfördes mindre korrigeringar i stabsfunktionernas ansvar och arbetssätt.

Delar av L3:s funktion för ”läge och samverkan” kom att föras in i L5 den 27 juli eftersom att deras uppgifter bedömdes, av respektive funktionsansvarig, ligga närmare L5 jämfört med de övriga underfunktioner som fanns i L3 såsom insatsledning. Funktionen kom dock att behålla benämningen ”L3 läge och samverkan” och upplevdes av några av dess medarbetare som ”en slags halvfunktion” samtidigt som det inte innebar några större skillnader då L3 redan satt i samma rum som L5. Det råder dock osäkerhet om huruvida detta kommunicerades i resten av staben.

Uppdraget att samverka med frivilliga flyttades under torsdagen den 26 juli från L9 till L4. Missuppfattningar kring funktionernas uppgifter gjorde att saker kopplat till frivilliga föll

[148] Åhnberg, Patrik. Intervju 2019-04-08; Åkesson, Martin. Intervju 2019-04-09.; Fridborg, Anders. Intervju 2019-04-08.
[149] Åhnberg, Patrik. Intervju 2019-04-08; Åkesson, Martin. Intervju 2019-04-09.; Fridborg, Anders. Intervju 2019-04-08.
[150] Karlehav, Görgen. Intervju 2019-04-25.
[151] Åhnberg, Patrik. Intervju 2019-04-08; Åkesson, Martin. Intervju 2019-04-09.; Fridborg, Anders. Intervju 2019-04-08.
[152] Karlehav, Görgen. Intervju 2019-04-25.

mellan stolarna. Det hela löstes genom att den personal i L9 som arbetade med frivilligfrågan flyttade över till L4 samtidigt som man tog med sig sitt uppdrag.[153]

Stabens andra stabschef, Mats Brännlund från polisen, betonade under sin tjänstgöring vikten av att de olika funktionerna skulle bli bättre på att dela med sig om information om åtgärder som kunde få inverkan på andra funktioner i staben. I de stabsorienteringarna han ledde ville han lägga större fokus på uppföljning av tidigare uppdrag och vikten av ytterligare samverkan mellan stabsfunktionerna samt de externa aktörerna som var lokaliserade i Färilaskolan.[154]

Under den sista veckan då räddningsinsatsen avslutades gjordes vissa korrigeringar avseende strukturen. Bland annat beslutade dåvarande stabschef, Nicklas Mattsson, den 5 augusti, att L5 insatsanalys och L1 räddningstjänst bemanning underställdes L3-funktionen.[155]

4.2.4. Möten

Stabsmöten genomfördes flera gånger dagligen vid bestämda tider. Brännlund minskade antalet stabsorienteringar per dygn under sin tid som stabschef i syfte att korta ner de långa arbetsdagarna för stabspersonalen. Han bedömde att den dåvarande arbetsbelastningen inte var hållbar i längden.[156]

Länsledningen hade egna ledningsmöten klockan 07:30 på morgnarna där landshövding, länsråd och chefstöd deltog och aktuella frågor diskuterades. Cirka klockan 08:00 hade länsledningen alltid en särskild avstämning med räddningsledaren för att uppdatera sig om vad som hade hänt under natten och vilka åtgärder som var förestående. Stabschefen hade även särskilda överläggningar med läns- respektive räddningsledning för ärenden som inte kunde vänta tills nästa stabsorientering.[157] Försvarsmaktens militära insatschef deltog även vid dessa möten från och med 28 juli i syfte att få en bättre överblick och snabbare kunna effektivisera Försvarsmaktens stöd till insatsen.

Utöver de mer formella mötena genomfördes särskilda mer informella avstämningar mellan olika aktörer i stabens ledning och enstaka funktionschefer. Till exempel genomfördes separata avstämningar inför nätterna mellan stabschef, räddningsledare samt funktionschefer för L3 och L5. Vid sådana möten diskuterades det både högt och lågt, till exempel om hur taktiken för släckningsarbetet fungerade. Det fanns inga fasta talepunkter men mycket fokus låg på erfarenheter från dagens arbete och inriktning för den kommande dagen.

4.2.5. Stabsarbetet

Överlag har de flesta aktörerna beskrivit stabstrukturen som relativt välfungerande, även om det fanns en inlärningsperiod i början för vissa som saknade erfarenhet av strukturen. Vid några enstaka tillfällen framträdde icke obetydliga oenigheter kring hur stabens arbete

[153] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp Organisering och samordning under tidsperiod 2 2019-03-28.; Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp Frivilliga 2019-03-28.
[154] Brännlund, Mats. Intervju 2019-05-02.
[155] Länsstyrelsen Gävleborg. Beslutslogg länsstyrelsens stab i Färila 2 – 9 augusti.
[156] Brännlund, Mats. Intervju 2019-05-02.
[157] Fridborg, Anders. Intervju 2019-04-08.

skulle bedrivas och organiseras. Det kanske tydligaste exemplet på detta var meningsskiljaktigheter kring lokalisering av yttre stab.

Patrik Åhnberg ansåg att stabsledningen tidigt var tydlig gentemot resten av staben med att det inte skulle ske några ”stick” från de enskilda funktionerna upp till räddningsledningen och andra separata samverkansaktörer. Allt skulle gå via stabschefen. I syfte att inte skapa stuprör redogjordes det för i arbetsordningen: En funktion får en uppgift att lösa för vilken denna ansvarar, men denna kan behöva tilldelas ytterligare resurser genom samverkan med andra funktioner och samverkansaktörer för att lösa den. Detta skulle beslutas vid de regelbundna stabsorienteringarna.[158]

Flera representanter för Länsstyrelsen i Gävleborgs län upplevde att det initialt tog några dagar innan man blev fullt effektiv i den nya staben. Detta med anledning av otydliga eller obefintliga överlämningar från tidigare verksamma personer i staben i Färila. I kombination med vissa skillnader avseende ansvarsfördelning mellan funktionerna i jämförelse med den planlagda stabstrukturen i Gävle, bidrog detta till olika föreställningar om vad medarbetare från länsstyrelsen Gävleborg förväntades göra i sina respektive funktioner i Färila.[159]

Till exempel hade nya medarbetare i L9 under det första dygnet bilden av att man skulle anordna samverkanskonferenser och dylikt, vilket visade sig vara felaktigt. Företrädare från flera olika aktörer var inledningsvis osäkra på varandras uppdrag, vilket föranledde vissa missar under stabens första dagar. Dessutom saknades dokumentation och utbildning kring vad de olika funktionerna hade för uppdrag. Sådan dokumentation fick medarbetarna skapa själva under de kommande dagarna.[160]

Det förekom således en lärandefas under stabens initiala arbete. Stabens andra stabschef, Mats Brännlund, uppger att han under sin tid redogjorde för stabstrukturen och stabens arbetsordning för nya funktionsansvariga men att han är osäker på om denna information vidarebefordrades till övriga funktionsmedarbetare. Även den första stabschefen, Anders Fridborg, var av uppfattning att det var funktionsansvarigas ansvar att se till att nyanlända medarbetare introducerades i stabstrukturen.[161]

Försvarsmaktens första militära insatsledare efter övertagandet av kommunal räddningstjänst, Görgen Karlehav, bedömer att det inledningsvis var problematiskt för staben att jobba med att sortera tidsperspektiven. Han anser att staben lade ett alltför stort fokus på det som redan pågick under de första dagarna efter övertagandet. Mycket bestod av att staben eftersökte och fördelade resurser med anledning av den eskalerande händelseutvecklingen under denna tidsperiod, vilket denne beskriver som förståeligt. Den militära insatsledaren betonar dock att det finns en struktur byggd enligt Natostandard för att staben samtidigt ska kunna påbörja omfallsplanering och jobba med ytterligare tidsperspektiv.[162] Karlehav bedömer att staben följt Natostandard men att den hade behövt kompletteras med en ledningsmetod och planeringsmetod. Inledningsvis saknades en ledningsmetod som höll ihop alla tidsperspektiven.[163] Planering i fler tidsperspektiv ansågs

[158] Åhnberg, Patrik. Intervju 2019-04-08.
[159] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp Organisering och samordning under tidsperiod 2 2019-03-28.
[160] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp Organisering och samordning under tidsperiod 2 2019-03-28.
[161] Brännlund, Mats. Intervju 2019-05-02.; Fridborg, Anders. Intervju 2019-04-08.
[162] Det medellånga och det längre tidsperspektiven.
[163] Karlehav, Görgen. Intervju 2019-04-25.

dock bli bättre i och med att länsstyrelsens arbete med sitt geografiska områdesansvar intensifierades i slutet av första veckan efter övertagandet, något som gjorde att stabsstrukturen började fungera riktigt bra enligt Karlehav.[164]

Medarbetare vid länsstyrelsen Gävleborg upplevde en tydlig skillnad i samband med flytten till Färila, vilket beredskapsdirektören Johanna Hedberg uttrycker på följande sätt:

> Min känsla är att när vi satt i Gävle var det en länsstyrelsestab men när vi kom till Färila, då flyttade länsstyrelsen in i räddningstjänststaben. Min bild är inte att länsstyrelsen hade en egen konstruerad stab där, utan att vi fick docka in i räddningstjänstens stab. Det fungerade efter ett tag men i början var det jättekrångligt.[165]

Beredskapsdirektören och hennes kollegor på Länsstyrelsen Gävleborg betonar dock att staben rent juridiskt var länsstyrelsens stab eftersom det var länsstyrelsen som tagit över ansvaret för kommunal räddningstjänst och att detta var väldigt väl kommunicerat. Dock upplevdes staben främst utgå från ett räddningstjänstperspektiv. Olika fokus i insatsen och varierad kunskap om de olika uppdrag man har till vardags, till exempel länsstyrelsens geografiska områdesansvar gav inledningsvis upphov till visst missförstånd.[166]

Geografiskt områdesansvar var en fråga som flera medarbetare vid Länsstyrelsen i Gävleborgs län ansåg kom i skymundan i viss utsträckning i stabsarbetet. Funktionen L5 betraktades av dessa som en naturlig funktion för just länsstyrelsens geografiska områdesansvar. Funktionschefen för L5 hade dock räddningstjänstbakgrund och ansågs ha en annan uppfattning i frågan. Medarbetare uppger att de lyfte problematiken kring avsaknaden av ett tillräckligt fokus på det geografiska områdesansvaret i L5 hos stabschefen men upplevde att de inte fick gehör för detta. Några av annan uppfattning ansåg att staben främst skulle hantera frågor som berörde LSO och att andra frågor kunde fångas upp i efterarbetet.[167]

Varje stabsfunktion hade en egen funktionsbrevlåda dit mejl kunde vidarebefordras beroende på vilka frågor det gällde. L1/L8 expedition hanterade länsstyrelsens generella funktionsbrevlåda för branden.[168] L1/L8 expedition, i samråd med andra funktioner, upprättade många av de rutiner och instruktioner för stabsarbetet som kom att användas i Färila. Sådana typer av rutiner och instruktioner utgjordes bland annat av anvisningar för diarieföring, händelselogg, upprättande och hantering av minnesanteckningar, beställningar av olika materiella resurser med mera.[169]

4.2.6. Personalförsörjning

Under händelsen samordnade Länsstyrelsen i Hallands län en särskild personalpool för samtliga länsstyrelser för att kunna stötta enskilda län under sommaren vid behov. Länsstyrelsen Gävleborgs stab upprättade två dagliga avstämningar med Länsstyrelsens i

[164] Karlehav, Görgen. Intervju 2019-04-25.
[165] Hedberg, Johanna i samband med Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp Organisering och samordning under tidsperiod 2 2019-03-28.
[166] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp Organisering och samordning under tidsperiod 2 2019-03-28.
[167] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp Organisering och samordning under tidsperiod 2 2019-03-28.
[168] Eriksson, Helena. Intervju 2019-04-03; Åkesson, Martin. Intervju 2019-04-09; Karlehav, Görgen. Intervju 2019-04-25; Brännlund, Mats. Intervju 2019-05-02.
[169] Eriksson, Helena. Intervju 2019-04-03; Länsstyrelsen Gävleborg. Arbetsmaterial från funktionen L1/L8.

Halland TiB om personalstöd från och med 21 juli. Denna personalsamordningsfunktion fick stor betydelse för staben i Färila då denna till stor del bemannades av personer med länsstyrelsebakgrund. Enligt en sammanställning av länsstyrelsen Gävleborg bemannades staben mellan 23 juli och 5 augusti till cirka 80 procent av medarbetare från olika länsstyrelser. Personal från samtliga Sveriges länsstyrelser tjänstgjorde i staben någon gång under händelsen. TiB för länsstyrelsen Halland tog bland annat fram särskilda mallar för stabens rapportering av resursbehov både på kort och lång sikt. Under händelsen var dock en stående utmaning att bemanna Färilaskolan, som nu hade blivit skyddsobjekt, med ordningsvakter i tillräckligt hög utsträckning. Stabschef Mats Brännlund uppger att han var imponerad av det arbete kring samordning av länsstyrelseresurser som L1/L8 bedrev tillsammans med länsstyrelsen Halland. [170]

Vissa personer, främst funktionsansvariga handplockades också till staben. L3-funktionen var till exempel till stor del bemannad av personer med räddningstjänstsbakgrund då den ansvarade för insatsledning, vilket krävde sådan kompetens. Den första stabschefen, Anders Fridborg, efterfrågade för vissa positioner personer som hade arbetat med större ledningssystem och hade erfarenhet av indirekt ledning för att belysa dessa delar i stabsarbetet. Den ställföreträdande räddningsledaren Åhnberg ger en liknande bild: ”I vissa fall kände vi att vi var tvungna att plocka in folk som vi visste hade erforderlig kompetens. [---] Folk som vi visste vad de gick för.”[171] Gemensamt för de flesta funktioner var att det skedde ett kontinuerligt personalutbyte under händelsens gång. Detta innebar att det ställes höga krav på att dokumentera uppdrag och rutiner för att kunna genomföra bra överlämningar vid personalbyten.

Stabscheferna Anders Fridborg och Mats Brännlund upplever att effekten av stabens arbete påverkades av den höga personalomsättningen. Delvis kunde kompetensen variera ganska mycket samtidigt som det tog viss tid för de nya stabsmedarbetarna att sätta sig in i arbetet. Vissa nyckelpersoner i stabstrukturen hade dock en längre ihållande närvaro på cirka en vecka eller mer. Till exempel var positionerna räddningsledare samt biträdande och funktionsansvarig för L3 bemannade av samma personer under hela stabens aktiva arbete. Utöver mer handplockad personal hanterade L1/L8-funktion de flesta frågor kring att säkra bemanning av staben.

4.2.7. Lokaler

Länsstyrelsen beslutade på kvällen den 22 juli att Färilaskolan skulle utgöra skyddsobjekt från och med måndagen 23 juli. Beslutet var inte direkt kopplat till länsstyrelsens övertagande av kommunal räddningstjänst. Beslutet togs främst utifrån den verksamhet som redan bedrevs av räddningstjänsten i lokalerna före övertagandet och att staben skulle få arbeta ostört.[172] Ställföreträdande räddningsledare Patrik Åhnberg redogör för sin syn:

> Vi gjorde Färilaskolan till skyddsobjekt för att vi insåg att vi hanterade massa information som kunde vara känslig och i vissa fall beröra rikets säkerhet. Vi ville

[170] Brännlund, Mats. Intervju 2019-05-02.
[171] Åhnberg, Patrik. Intervju 2019-04-08.
[172] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. Händelselogg: Skogsbrand Gävleborg 2018; Länsstyrelsen Gävleborg. Processledning 2019-03-28.

> därför ha koll på vilka som gick in och ut i lokalerna. Och därför satte vi även upp stängsel.[173]

Många intervjupersoner har framhållit att Färilaskolans lokaler var väl fungerande för stabsarbetet. Det fanns gott om utrymme och möjlighet att expandera till andra delar av skolans lokaler vid behov. Vissa korrigeringar av fördelning av stabsutrymmen för de olika funktionerna genomförs under händelsen[174]. Några intervjupersoner betonade att avsaknaden av luftkonditionering gjorde att det blev väldigt varmt i vissa arbetsrum. I och med gymnastiksalen fanns duschar, ombytesrum med mera nära tillgängligt. Skolans område möjliggjorde även upprättandet av ett stort antal tält så att en del stabspersonal kunde få en sovplats i nära anslutning till stabsarbetet.

MSB upprättade under den 23 juli campen vid Färilaskolan. Det var en tältanläggning med sovplatser för cirka 100 personer, främst internationell personal[175]. Inom staben fanns det även ett planeringsuppdrag hos L5 med stöd av räddningstjänstansvarig för att kunna flytta staben och tälten från ordinarie skollokaler till gymnastikhallen om insatsen inte skulle hinna bli avslutad före skolstarten. Beslut om återlämnande av skollokalerna vid terminsstart togs redan i samband med länsstyrelsens övertagande av kommunal räddningstjänst.[176]

4.2.8. It och teknik

Före övertagandet av kommunal räddningstjänst hade räddningsinsatsens inre stab flyttat in i Färilaskolan under fredagen. En länsstyrelsetjänsteman från Halland, Martin Åkesson, med sambands- och it-kompetens hade anlänt till Gävle sent på kvällen torsdagen den 19 juli. Tillsammans med stabschefen kommer han överens om att räddningstjänstens stab i Färilaskolan för närvarande var i större behov av sambandsstöd varpå han begav sig till Färila på fredag morgon. Under de första timmarna fick han en uppfattning av stabens

[173] Åhnberg, Patrik. Intervju 2019-04-08.
[174] Fridborg, Anders. Underlag till insatsrapport och lärande; Brännlund, Mats. Intervju 2019-05-02.
[175] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-23. Minnesanteckningar Regional samverkanskonferens Skogsbrand Gävleborg.
[176] Åhnberg, Patrik. Intervju 2019-04-08; Åkesson, Martin. Intervju 2019-04-09; Lindberg, Michael. Intervju 2019-04-10; Sörensson, Josef. Intervju 2019-04-17; Länsstyrelsen Gävleborg. Stabschef logg 2018-08-02 klockan 17:18; Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. Händelselogg: Skogsbrand Gävleborg 2018; Brännlund, Mats. Intervju 2019-05-02.

arbete och skapade förtroende för sin kompetens hos övriga staben. På fredag eftermiddag utsågs Åkesson till sambandsansvarig i staben.[177]

Under helgen arbetar han med att ordna samband mellan staben i Färila och den övriga kommunala räddningsinsatsen och deras samverkanspartners såsom Trafikverket och Försvarsmakten. Samtidigt togs en ny sambandsplan fram som tog höjd för att detta var en nationell insats. Åkesson ställde dessutom i ordning ett rum i lokalerna för länsstyrelsepersonal med teknisk utrustning som möjliggjorde att de lätt kunde komma åt system på distans. I och med övertagandet av kommunal räddningstjänst måndagen den 23 juli utsågs Åkesson till funktionschef för L6 som ansvarar för samband och it. När han fick kännedom om övertagandet under söndag eftermiddag insåg han att den it-personal från andra länsstyrelser som skulle anlända under måndagen behövde vara på plats ännu tidigare. Tillsammans med länsstyrelsernas gemensamma it-enhet gjordes befintlig it-planering om under söndagseftermiddagen. Länsstyrelsepersonal från Jönköping begav sig direkt till Färila med utrustning. Åkesson och hans medarbetare påbörjade under eftermiddagen dimensioneringen av it-infrastrukturen (nätverk, VPN[178]-lösningar, skrivare etc.) i Färilaskolan för en allt större stab med anledning av övertagandet.[179]

Inledningsvis hade behovet av skrivare underskattats. Bland annat hade Lantmäteriets Geocell behov av att skriva ut hundratals kartor per dygn. Delvis på grund av det bedrevs ett omfattande inventeringsarbete avseende it-teknik i Färilaskolans lokaler och hos bland annat andra länsstyrelser. L6 kom även i kontakt med en regionchef för ett företag som tidigare utgjort it-leverantör för länsstyrelsen. Personen i fråga hade anmält sig som frivillig i staben och kom efter ett tag i kontakt med L6 som denne erbjöd flera skrivare som fanns inom några mils avstånd. Åkesson överlämnade funktionsansvaret för L6 till en kollega från Blekinge sent på tisdag kväll den 24 juli men kom senare upp en vända till som funktionsansvarig för L6 i början av augusti.[180] De första dagarna efter övertagandet skickades en 4G-mast från Telia upp till Färila i syfte att utgöra redundans för mobiltäckning om befintliga master i området skulle drabbas av branden. När det inte förelåg något behov av masten ute i fält nyttjades den i förebyggande syfte för att stärka mobiltäckningen vid Färilaskolan med anledning av det stora antalet personer som vistades i dess närhet med anledning av arbetet med händelsen.[181]

I och med flytten till Färilaskolan samlokaliserades många aktörer som arbetade med branden. Närheten innebar att man på kort tid kunde söka upp varandra vilket minskade behovet av tekniska kommunikationsmedel inom staben. Rakel användes främst ute på fält i räddningstjänstinsatsen. Försvarsmaktens stab och L3-funktionen använde sig till stor del av Rakel och GSM-nät för kommunikation med insatspersonal i fält. Andra funktioner såsom expeditionen i L1/L8 använde nästan aldrig telefon. En medarbetare i L1/L8 uttryckte det som att ”det effektivaste var ju att gå och leta reda på någon i de olika funktionerna om behov förelåg”[182]. Det köptes dock in ett stort antal mobiltelefoner till staben och räddningstjänstpersonal i fält. L6-funktionen fick i uppdrag att inventera

[177] Åkesson, Martin. Intervju 2019-04-09.
[178] Virtual Private Network – Kan användas för att koppla upp sig till exempel arbetsplatsens nätverk på distans.
[179] Åkesson, Martin. Intervju 2019-04-09.
[180] Åkesson, Martin. Intervju 2019-04-09.
[181] Åkesson, Martin. Intervju 2019-04-09; Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-23 kl. 10:30. Regional lägesbild skogsbränderna i Gävleborg.
[182] Eriksson, Helena. Intervju 2019-04-03.

elektronikbutiker i närområdet och inhandla telefoner enligt det förordnande om inköp upp till en summa på 100 000 kr som funktionsansvariga hade tilldelats. Samtliga butiker ställde upp på att sälja mot faktura när de fått se länsstyrelsepersonalens tjänstelegitimation och blivit informerade om vad telefonerna skulle användas till.[183]

I Färilaskolan fanns ursprungligen ett kommunalt nätverk men under händelsen upprättade L6 ett separat länsstyrelsenätverk eftersom majoriteten av stabspersonalen kom från andra länsstyrelser. Ett mindre antal intervjuade har rapporterat att länsstyrelsens nätverk tidvis var lite svajigt och långsamt. De flesta intervjupersonerna är dock av uppfattningen att it och teknik överlag fungerade väldigt bra i staben utifrån förutsättningarna som förelåg. Funktionen L6 kunde lösa eventuella problem på relativt kort varsel. Varje stabsfunktion hade en egen funktionsbrevlåda dit mejl kunde vidarebefordras beroende på vilka frågor det gällde. L1/L8-expedition hanterade länsstyrelsens generella funktionsbrevlåda för branden.[184] L1/L8-expedition, i samråd med andra funktioner, upprättade många av de rutiner och instruktioner för stabsarbetet som kom att användas i Färila. Sådana typer av rutiner och instruktioner utgjordes bland annat av anvisningar för diarieföring, händelselogg, upprättande och hantering av minnesanteckningar, beställningar av olika materiella resurser med mera.[185]

[183] Eriksson, Helena. Intervju 2019-04-03; Åkesson, Martin. Intervju 2019-04-09; Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-24. Arbetsordning för Länsstyrelsen Gävleborgs stabsorganisation i Färila i samband med skogsbränder i länet. Samt tillhörande bilaga; Karlehav, Görgen. Intervju 2019-04-25.
[184] Eriksson, Helena. Intervju 2019-04-03; Åkesson, Martin. Intervju 2019-04-09; Karlehav, Görgen. Intervju 2019-04-25; Brännlund, Mats. Intervju 2019-05-02.
[185] Eriksson, Helena. Intervju 2019-04-03; Länsstyrelsen Gävleborg. Arbetsmaterial från funktionen L1/L8.

4.3. Samverkan

Samverkan är alltid en central fråga vid hantering av kriser och större samhällsstörningar. I den svenska förvaltningstraditionen är detta särskilt påtagligt då myndigheternas självbestämmande, ansvarsprincipen och förbjudet mot ministerstyre innebär att det saknas tydliga förutsättningar för att bestämma eller inrikta andra verksamheter. Under insatsen blev samverkan och samordning särskilt viktig i förhållande till det stora antalet externa aktörer.

4.3.1. Regionala samverkanskonferenser

Länsstyrelsen Gävleborg anordnade regionala samverkanskonferenser från och med måndagen den 16 juli.[186] Efter flytten till Färila och övertagandet av kommunal räddningstjänst måndagen den 23 juli hölls regionala samverkanskonferenser en gång per dygn. Regional samverkanskonferens genomfördes på förmiddagen cirka klockan 10.30 de första dagarna efter övertagandet och därefter på eftermiddagen cirka klockan 17. I kallelserna beskrevs att syftet med konferenserna var att skapa en gemensam lägesbild och få en uppfattning om behovet av resurser på kort och lång sikt och vilken information som behöver lämnas till allmänheten.

Till samverkanskonferenserna var drygt 30 aktörer inbjudna, enligt sändlistorna. De inbjudna aktörerna bestod av majoriteten av länets kommuner, berörda räddningstjänster, Region Gävleborg, flertalet myndigheter såsom Polismyndigheten, Försvarsmakten, MSB och PTS samt företrädare från Länsstyrelsen i Dalarnas respektive Jämtlands län. Stabschefen i Färila deltog också vid några tillfällen. De närvarande aktörerna representerades ofta av beredskapssamordnare, samverkanspersoner, räddningstjänstchefer, kommunala chefer med mera. Det var dock inte alltid enkelt att få tag på alla på sändlistorna vilken till stor del baserades på kontaktuppgifter till personer snarare än funktioner. Med anledning av semestertider fick man således inte tag på alla aktörer, delvis på grund av att en del aktörer, till exempel kommuner, saknar lagkrav på att ha TiB-funktion.[187] Länsstyrelsen Gävleborgs länsråd närvarade vid de regionala samverkanskonferenserna varje dag under den första veckan av händelsen. Länsstyrelsen upplevde att dess roll blev lite otydlig i detta sammanhang och att den delvis tappade sitt geografiska områdesansvar som följd. Enhetschefen Lise Ekenberg vid länsstyrelsen utvecklar resonemanget:

> Det var räddningsledningens stab. L3 hade samverkanskonferenser med mycket brandfokus. L3 och L5 genomförde [de regionala samverkans]konferenserna. Hade det hänt något annat i länet hade samverkanskonferenserna inte fungerat optimalt.[188]

[186] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-16. Kallelse till samverkanskonferens Skogsbrand Gävleborg 2018.
[187] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-28. Kallelse till samverkanskonferens Skogsbrand Gävleborg 2018; Hedberg, Johanna. Intervju 2019-04-30; Brännlund, Mats. Intervju 2019-05-02.
[188] Lauritzsen, Veronica & Ekenberg Lise. Intervju 2019-03-19.

4.3.2. Samlad regional lägesbild och målbild

I intervjuerna har det varit delade meningar kring vilken funktion, L3 eller L5, som sammanställde lägesbilden. Förvirringen beror antagligen på att funktionerna hade ett delat ansvar för att producera och sammanställa samlad regional lägesbild. Lägesbilden presenterades under de gemensamma stabsorienteringarna som ägde rum flera gånger per dag. Under dagens första stabsorientering (i regel klockan 09:15) fanns en begränsad version tillgänglig som därefter kompletterades efter kontakter med olika aktörer och funktioner. De regionala samverkanskonferenserna som ägde rum på eftermiddagarna kl. 17:00[189] var ett viktigt forum för att samla in dessa kompletterande uppgifter till lägesbilden från externa aktörer. Dessutom kompletterades lägesbilden med insatsledningens perspektiv. En uppdaterad om mer omfattande lägesbild presenterades senare vid dagens andra stabsorientering. Cirka 30 minuter före varje stabsorientering skulle den uppdaterade lägesbilden levereras till stabschefen och dennes stabsassistent. Efter stabsorienteringen mejlades lägesbilden ut till funktionsbrevlådorna.[190]

Den samlade regionala lägesbilden användes på flera sätt. Den användes periodiskt för kommunikation gentemot externa aktörer genom att man gjorde utdrag av relevanta uppgifter som senare skickades till dessa. Den utgjorde ett underlag till inriktning och samordningsfunktionen (ISF) och de återkommande möten som Länsstyrelsen Gävleborg hade med Länsstyrelserna i Värmlands och Dalarnas län. En förkortad version lades ut på länsstyrelsens webbplats och var tillgänglig för allmänheten. Den samlade regionala lägesbilden laddades även upp i webbaserade informationssystemet (WIS) varje dag så att MSB, Försvarsmakten och andra samverkansaktörer kunde ta del av den. WIS användes för att publicera och dela en rad olika uppgifter för stabens arbete. Utöver den samlade regionala lägesbilden som publicerades dagligen (ibland med uppdaterade versioner under samma dag), lades dagordningar för samverkanskonferenser samt tillhörande minnesanteckningar upp. Dessutom publicerades särskilda kartor över brandens utbredning, minnesanteckningar från stabsorienteringar med mera.

Den samlade regionala lägesbilden var uppdelade i två övergripande tidsperspektiv: fakta om nuläget och antaganden om fortsatt lägesutveckling. Dessutom betonades målbild och gemensam inriktning för arbetet inklusive prioriteringarna människoliv, samhällsviktig verksamhet och människors hälsa. I anslutning till lägesbilden presenterades även dagsaktuell omvärldsbevakning som hade betydelse för insatsen. Denna innehöll bland annat uppgifter om bekämpning av andra bränder i Sverige, vilka kunde få inverkan på resurstillgängligheten för bränderna i Ljusdal.[191]

För Länsstyrelsen Gävleborg utgjorde framtagandet av lägesbild, utifrån det geografiska områdesansvaret, en utmaning då flera olika nationella myndigheter (till exempel MSB, Jordbruksverket och Socialstyrelsen) efterfrågade ämnesspecifika uppgifter var för sig. Då länsstyrelsen saknade tillräckligt med personal kvar i linjeverksamheten, med anledning av

[189] De första dagarna efter övertagandet hade de regionala samverkanskonferenserna dock ägt rum på förmiddagarna cirka klockan 10:30. (Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-24. Samlad lägesbild skogsbranden Gävleborgs län 2018).
[190] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. Händelselogg: Skogsbrand Gävleborg 2018; Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp Organisering och samordning under tidsperiod 2 2019-03-28; Fridborg, Anders. Intervju 2019-04-08.
[191] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp Organisering och samordning under tidsperiod 2 2019-03-28; Länsstyrelsen Gävleborg. Exporterat material från WIS perioden 15 juli till 9 augusti; Karlehav, Görgen. Intervju 2019-04-25; Länsstyrelsen Gävleborg. Stabschef logg; Brännlund, Mats. Intervju 2019-05-02.

att de flesta arbetade i Färilastaben, innebar detta en stor arbetsbörda. Inledningsvis hölls möten med respektive myndighet för lägesbilder, mot slutet av händelsen slogs dessa möten dock ihop under ledning av MSB vilket sparade tid. Dessutom började Länsstyrelsen Gävleborg att skapa en gemensam lägesbild till alla dessa myndigheter som dessa fick ta del av, istället för separata. Myndigheterna ombads återkomma med eventuella frågor men föreföll, enligt länsstyrelsens medarbetare, nöjda med det nya upplägget.[192]

Vid de fyra ISF-mötena[193] som ägde rum under händelsen fastställdes och korrigerades den övergripande målbilden för arbetet med bränderna. Den första målbilden fastställdes den 20 juli, det vill säga före upprättandet av staben i Färila, och samlande beslutsfattare från majoriteten av länets kommuner, berörda räddningstjänster, Region Gävleborg, Polismyndigheten, Försvarsmakten och länsstyrelsen Gävleborg. Målbilden fastslog att prioriteringarna för aktörer i Gävleborg skulle vara människoliv, samhällsviktig verksamhet och människors hälsa.[194] Det sista ISF-mötet ägde rum den 9 augusti[195]. Målbilden som fastställdes vid dessa möten kommunicerades på samtliga stabsorienteringar i Färila och var enligt en medarbetare ”mycket svår att undgå”. Målbilden ansågs vara styrande för många av de uppdrag som delades ut till de olika funktionerna vid stabsorienteringarna och ha ett stort stöd inom stabsorganisationen. Eftersom alla stod bakom den användes målbilden även i extern kommunikation.[196]

4.3.3. Samverkan med Ljusdals kommun

Före övertagandet av kommunal räddningstjänst hade länsledningen fört dialog med Ljusdals kommun i frågan om hur de bäst kunde stötta. Kommunen aktiverade aldrig sin krisledningsnämnd formellt under händelsen men höll den regelbundet informerad.[197]

Vid den första regionala samverkanskonferensen deltog inte kommunen. Men efterhand deltog kommunchefen eller dennes ställföreträdande alltid på de regionala samverkanskonferenserna. Kommunala beslutsfattare deltog också vid länsstyrelsens ISF-möten där det fattades beslut om gemensam målbild.[198]

Medarbetare vid Länsstyrelsen Gävleborg bedömer dock att Ljusdals kommun hamnade lite i skymundan inledningsvis. Till exempel var de inte med i staben och saknade ibland representation vid stabsorienteringarna i början av stabens arbete. Det dåvarande kommunalrådet uppger dock att kommunen ibland deltog i stabsorienteringarna vid länsstyrelsens stab via telefonkonferens[199]. Länsstyrelsens stab hade dock utsett en särskild samverkansperson som skulle utgöra länken mellan staben i Färila och kommunen. I efterhand har det framförts att till exempel kommunchefen borde ha närvarat mer vid stabsorienteringar men att detta missades någonstans inledningsvis. Efter några dagar

[192] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp Organisering och samordning under tidsperiod 2 2019-03-28.
[193] ISF står för inriktning och samordningsfunktion.
[194] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-20. Minnesanteckningar ISF-konferens; Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-20. Fastställd målbild för Gävleborgs arbete med skogsbränderna i Hälsingland.
[195] Länsstyrelsen Gävleborg. Registerutdrag från ärendehanteringssystem Platina.
[196] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp Organisering och samordning under tidsperiod 2 2019-03-28.
[197] Lindberg, Michael. Intervju 2019-04-10; Åhnberg, Patrik. Intervju 2019-04-08; Molin, Lars. Intervju 2019-04-23.
[198] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-20. Minnesanteckningar ISF-konferens; Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-20. Minnesanteckningar ISF-konferens; Lindberg, Michael. Intervju 2019-04-10.
[199] Molin, Lars. Intervju 2019-04-23.

började dock representanter från kommunen närvara vid stabsorienteringarna på morgnarna samt i övrigt delta i stabens arbete. Medarbetare från Länsstyrelsen Gävleborg bedömde, vid denna tid, att kommunens deltagande i staben saknades eftersom man inte fick ta del av kommunens perspektiv, varpå de uppmärksammade detta.[200] Kommunchef Nicklas Bremefors uppger att kommunen stöttade länsstyrelsens stab med administrativa resurser, it, lokalisering, städning och dylikt. Däremot upplever han inte att kommunen fick någon konkret fråga om att ingå i länsstyrelsens stab, samtidigt som kommunen inte ställde motsvarande fråga om att få ingå i staben i det skedet. De såg det helt enkelt inte som en möjlighet.[201]

Efter övertagandet utsedde staben en samverkansperson gentemot kommunen. Totalt har tre personer innehaft funktionen. Michael Lindberg hade redan arbetat med insatsen i några dagar när han blev den första samverkanspersonen. Han arbetar till vardags i räddningstjänsten Södra Hälsingland och har tidigare arbetat som säkerhetssamordnare i kommun.

Samverkanspersonen hade i uppdrag att samverka med kommunen och dess krisledning och stötta denna med rent praktiska saker. Denne deltog vid krisledningens stabsmöten och möten med kommunstyrelsen samt stöttade enskilda tjänstemän mellan mötena. Lindberg menar att han utgjorde en form av bollplank gentemot dessa samtidigt som han belyste regelverket på området. Samverkanspersonen informerade även kommunledningen om beslut som berörde den såsom av räddningsledaren beslutade evakueringar.[202] Lindberg hade tidigare under många år utbildat och övat kommunala krisledningsnämnder och ledningsfunktioner, vilket gjorde det möjligt för honom att ge konkreta tips på vad de behövde beakta i arbetet. Formellt tillhörde personen L9-funktionen i länsstyrelsens stab men befann sig under stor del av tiden på kommunhuset i Ljusdal för att stödja kommunen.

Kommunchefen uppger att upplägget med en samverkansperson från länsstyrelsens stab gentemot kommunen var mycket positivt. Kommunen fick på så vis hjälp och stöd och framförallt fick kommunledningen kontinuerlig information om vad som hände i länsstyrelsens stab.[203]

Stabschefen Fridborg beskriver att det stöd som kommunen lämnade till Färilastaben var fantastiskt, givet förutsättningarna. Han beskriver att det är svårt att föreställa sig den utmaning och påfrestning det måste ha inneburit att hanterade de drabbade kommuninvånarnas olika behov och samtidigt, mitt under semesterperioden, bygga upp och försörja det mindre samhälle som staben utgjorde med bland annat mat och hygien. [204]

4.3.4. Samverkan med MSB

Samverkan mellan staben i Färila och MSB bedrevs egentligen i tre separata former/informationsflöden. Dels hade MSB en samverkansperson i länsstyrelsens stab.

[200] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp Organisering och samordning under tidsperiod 2 2019-03-28; Sörensson, Josef. Intervju 2019-04-17; Lindberg, Michael. Intervju 2019-04-10.
[201] Bremefors, Nicklas. Intervju 2019-04-16.
[202] Lindberg, Michael. Intervju 2019-04-10; Bremefors, Nicklas. Intervju 2019-04-16.
[203] Bremefors, Nicklas. Intervju 2019-04-16.
[204] Fridborg, Anders. Underlag till insatsrapport och lärande.

Samtidigt genomförde MSB nationella samverkanskonferenser där länsstyrelsen närvarade på länk. Dessutom bedrevs ett mer minutoperativt samarbete kring förmedling av nationella och internationella resurser till räddningsinsatsen. Det var i den sistnämnda formen där MSB:s särskilda organisation delvis gick förbi länsstyrelsen och tog direktkontakter med räddningstjänsten. I efterhand har detta av flera aktörer inklusive MSB beskrivits som ”kortslutning av systemet”. MSB upplevde att det fanns ett starkt behov av snabb kommunikation mellan räddningsledningen och MSB när det gällde de resurser som behövde omfördelas med kort varsel, såsom flygresurser. Ställföreträdande räddningsledare upplevde dock att förbigåendet minimerades i och med länsstyrelsens övertagande av den kommunala räddningstjänsten och upprättandet av staben i Färila.[205]

En samverkansperson från MSB hade anlänt till Färila redan innan länsstyrelsen tog över räddningstjänsten. Då fungerade denna samverkansperson som stöd för den kommunala insatsen. Efter att länsstyrelsen tog över blev MSB:s representanter samverkanspersoner gentemot länsstyrelses stabsorganisation. Samverkanspersonerna befann sig i Färila under cirka två veckor och avlöste varandra under denna period. De närvarade vid stabsorienteringarna men deltog inte i de nationella samverkanskonferenser med MSB som länsstyrelsen deltog i. Samverkansperson hade bland annat till uppgift att rapportera till MSB centralt om det pågående stabsarbetet i Färila och hålla staben underrättad om saker i MSB:s särskilda organisation och andra händelser som berörde staben i Färilaskolan.[206] En av MSB:s samverkanspersoner reflekterar kring sin roll i förhållande till de andra informationsflödena mellan MSB och staben:

> Den var lite klurig eftersom det var en hel del frågor som löstes ut i de nationella samverkanskonferenserna. Sedan var det de mer minutoperativa frågorna som löstes i direktkontakt med räddningsledningen. Då kan man fråga sig vad som blir kvar för samverkanspersonen att ta i. Till viss del kunde det röra sig om inofficiella rapporter om hur det fungerade och hur känslan i arbetet var. Vilka signaler får vi och vilka behov kan det finnas av att förstärka eller från MSB:s sida proaktivt föreslå förstärkningar till staben i Färila, sådant som vi kunde bidra med eller mäkla från andra aktörer.[207]

Med anledning av att det internationella stödet förmedlades via EU-funktionen ERCC fanns det även ett specifikt HNS-stöd (host nation support) från MSB i Färila. Inledningsvis satt MSB:s samverkansperson lite separat i stabstrukturen likt andra samverkande myndigheter. I början av vecka 31 beslutades det dock att både samverkanspersonen och HNS-stödet skulle knytas närmare L9-funktionen för samverkan. Detta hade föranletts av att informationsflödet inte fungerade optimalt gällande frågor om de internationella styrkorna. MSB:s samverkansperson upplevde att detta förbättrade informationsdelningen aktörerna emellan.[208]

Det förekom dock vissa kommunikationsmissar avseende stödet från internationella styrkor. Fredagen den 27 juli fick stabsledningen via Twitter reda på att en finländsk styrka var på väg till Ljusdal. De frågade MSB:s samverkansperson som inte heller visade sig vara informerad om det. I efterhand visade sig att det beslutet hade tagits av MSB nationellt,

[205] Sörensson, Josef. Intervju 2019-04-17; Lindberg, Michael. Intervju 2019-04-10; Åhnberg, Patrik. Intervju 2019-04-08.
[206] Sörensson, Josef. Intervju 2019-04-17.
[207] Sörensson, Josef. Intervju 2019-04-17.
[208] Sörensson, Josef. Intervju 2019-04-17.

efter vad myndigheten uppfattat som en beställning från L3-funktionen i Färila föregående kväll.[209] Patrik Åhnberg, ställföreträdande räddningsledare berättar:

> Ibland ramlade in styrkor och resurser som vi inte beställt. [---] MSB:s samverkansperson hamnade ibland lite som gisslan. Denne var inte alltid underrättad om vad MSB gjorde nationellt. Men det är ju första gången MSB gjorde så här och vi bör snarare fokusera på vad som kan göras bättre nästa gång istället för att klaga. [...] Jag tycker generellt att samverkansresurserna från MSB var bra personer.[210]

Den 27 juli togs initiativ till att fastställa en rutin för mottagande av utländska insatsstyrkor. MSB hade ingen rutin utan ett förslag togs under dagen fram tillsammans med länsstyrelsen som fastställdes som gällande rutin av biträdande räddningsledare samma kväll.[211] Logistikpersonal från MSB fanns även representerade i L4-funktionen under händelsen för att samordna och stödja rörande logistik för insatsen. Deras arbete bedömdes som väldigt värdefullt av bland annat företrädare från Försvarsmakten och räddningstjänst.[212] Stabschefen Anders Fridborg menar att samverkan med MSB säkert kan vidareutvecklas då all dialog mellan Färilastaben och MSB inte var utan friktion eller missförstånd. Han upplever dock att strukturen i sig var extremt värdefull och bör konsolideras.[213] Mats Brännlund upplevde att HNS-stödet fungerade bra under den tid han var stabschef men att alla MSB-representanter inte alltid var synkroniserade sinsemellan.[214]

4.3.5. Samverkan med Försvarsmakten

I Färilastaben ingick representanter från flera andra myndigheter. Utöver närvaro i de olika funktionerna L1-L9 hade vissa aktörer egna staber lokaliserade i Färilaskolan. Försvarsmakten hade en sådan stab som leddes av en samverkansofficer från Mellersta militärregionen (MRM). Samverkansofficeren arbetade bland annat med delning av lägesbild mellan civila aktörer och Försvarsmakten för händelsen. Försvarsmaktens stöd till insatsen föranleddes av en begäran av stöd från räddningsledare enligt lagen om skydd mot olyckor. Försvarsmaktens stab (benämnd främre ledningsplats inom Försvarsmakten[215]) i Färila hade till uppgift att samordna Försvarsmaktens stöd till insatsens räddningsledare. Ansvarig samverkansofficer från 23 juli till 1 augusti, Görgen Karlehav (senare tillika militär insatschef från 27 juli), rörde sig till stor del fritt inom staben för att identifiera eventuella flaskhalsar och effektiva samarbetsytor för stödet med övriga funktioner. Försvarsmaktens samverkan var främst riktad gentemot L3, men även L4 och L5. Inledningsvis efter övertagandet fanns det till exempel ett starkt behov av att lösa logistikfrågor kring drivmedelsförsörjning för bland annat de pumpar som trycksatte vattenförsörjningen, med L4-funktionen.[216]

[209] Fridborg, Anders. Underlag till insatsrapport och lärande.
[210] Åhnberg, Patrik. Intervju 2019-04-08.
[211] Fridborg, Anders. Underlag till insatsrapport och lärande.
[212] Karlehav, Görgen. Intervju 2019-04-25.
[213] Fridborg, Anders. Underlag till insatsrapport och lärande.
[214] Brännlund, Mats. Intervju 2019-05-02.
[215] Bakre stab fanns i MRM:s ordinarie ledning på Livgardet i Kungsängen.
[216] Karlehav, Görgen. Intervju 2019-04-25.

Karlehav upplever att räddningsledningen var bra på att tidigt involvera honom och Försvarsmakten i insatsen och dess ledning. Han upplevde dock under händelsens gång att det i staben fanns en viss generell okunskap kring vilka specifika förmågor som Försvarsmakten kan bistå med. Försvarsmakten deltog vid stabens ordinarie stabsorienteringar från och med första dagen efter övertagandet. Karlehav menar att det var viktigt för att få en överblick av vad som hände. Karlehav blev utnämnd till militär insatschef (som tidigare hade varit berörd hemvärnsbataljonchef) den 27 juli vilket innebar att all samverkan mellan övriga staben i Färila och Försvarsmakten skulle gå genom honom och hans stab. Försvarsmaktens egen stab hade även en stridsledare som hanterade pågående och kommande verksamhet. Utöver detta fanns bland annat en Geocell[217] som personal från Lantmäteriet i samverkan med Försvarsmakten ansvarade för.[218]

Några dagar efter länsstyrelsens övertagande upprättade Försvarsmaktens stab en särskild samverkansyta inne i L3-funktionen där ett samverkansbefäl, med minst en stabsassistent, hade en egen arbetsplats i samma rum som skadeplatschefen. Samverkansbefälet hade mandat från militär insatschef att agera på händelser i insatsen, när insatschefen inte var närvarande. Försvarsmakten fick genom detta förfarande en realtidsbild av insatsen dygnet runt. Karlehav beskriver detta som en framgångsfaktor. Det möjliggjorde att Försvarsmakten kunde koordinera sina förmågor effektivare. Utöver länsstyrelsen och dess funktioner i staben samverkade Försvarsmakten främst med Polisen, Trafikverket och MSB.[219]

4.3.6. Samverkan med Polismyndigheten

Polisregion Mitt hade en särskild fältstab bestående av cirka 15 medarbetare, inom ramen för den särskilda organisation som upprättats inom polisen. Fältstaben flyttade med länsstyrelsen till Färilaskolan från Gävle för att vara samlokaliserad med dess stab. Stig Larsson vid Polisregion Mitt utgjorde polisens samverkansperson. Genom sin närvaro i Färila kunde polisen ta del av händelseutveckling och lägesbilder i realtid, vilken man kontinuerligt återförde till Polisregion Mitts ledningsstab i Uppsala. Detta bidrog till att man enklare kunde skapa sig en uppfattning om förstärkningsbehov. Larsson ingick inte i någon av länsstyrelsens stabsfunktioner (L1-L9) men närvarade vid stabsorienteringarna. Mer akuta uppgifter och information förmedlade Larsson till polisinsatschefen som även denne var lokaliserad i polisens stab i Färilaskolan. Många av polisens frågor kunde således lösas på plats i Färila. Samverkanspersonen upplever att samlokaliseringen med länsstyrelsens stab var en framgångsfaktor i polisens arbete.[220]

[217] Hanterar och framställer kartor med geografisk information.
[218] Karlehav, Görgen. Intervju 2019-04-25.
[219] Karlehav, Görgen. Intervju 2019-04-25.
[220] Larsson, Stig. Intervju 2019-04-12.; Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-17 kl. 08:00. Regional lägesbild skogsbränderna i Gävleborg.

4.4. Information till allmänhet och media

Kommunikation mellan aktörer, allmänhet och media är viktig i hanteringen av en samhällsstörning. Samordnad kommunikation i rätt tid stärker de inblandande aktörernas trovärdighet, förebygger otydlighet och motverkar ryktesspridning. Det ger också allmänheten möjlighet att bidra till hanteringen.[221] I händelse av en krissituation har den geografiskt områdesansvariga en informationsskyldighet. Detta genom att verka för att informationen till allmänheten och företrädare för massmedia samordnas.[222]

4.4.1. Organisering av informationsarbetet

När länsstyrelsen Gävleborg aktiverade sin krisledningsstab den 15 juli förstod tjänstemännen att de var i behov av kommunikatörer. Samtliga kommunikatörer var dock bortresta men beredskapsdirektören fick behörighet att publicera information på Facebook.[223] Ett inlägg publicerades på kvällen som informerade om de fyra skogsbränderna i Hälsingland varav tre i Ljusdals kommun. Inlägget tog också upp att länsstyrelsen hade varit i kontakt med räddningstjänsterna i länet samt med MSB. Detta i syfte att påbörja en inventering av tillgängliga resurser.[224]

Länsstyrelsens stab insåg tidigt att bristen på kommunikatörer utgjorde en ”akilleshäl”. De ordinarie kommunikatörerna hade inte möjlighet att närvara i staben på grund av semester och många befann sig på resor. Länsstyrelsen begärde därmed stöd från andra aktörer för att tillgodose bristen på kommunikatörer. MSB kontaktades med en begäran om stöd från myndighetens egen resurspool med namn ”Förstärkningsresursen för stöd till samverkan och ledning” (FSOL) avseende bland annat kriskommunikatörer. Den 18-19 juli fick länsstyrelsen också stöd med personalresurser från andra länsstyrelser genom att länsstyrelsen Halland samordnade förstärkningar av personal till både Dalarnas, Jämtlands och Gävleborgs län.[225] Den 18 juli anlände den första kommunikatören från länsstyrelsen Halland.[226]

I arbetet med att samordna och mäkla resurser kontaktade länsstyrelsen Halland andra länsstyrelser. Vilken kompetens som efterfrågades specificerades dock inte.[227] I intervjuer har det framkommit att det hade varit att föredra om kompetens som exempelvis funktionsansvarig, press- och omvärldsbevakare och kompetens för att producera i digitala kanaler hade specificerats.[228] Samtidigt som länsstyrelsen Halland mäklade resurser från andra länsstyrelser var det flera kommuner som kontaktade länsstyrelsen Gävleborg direkt och erbjöd kommunikatörer. Exempelvis kontaktade Bollnäs och Söderhamns kommun Gävleborg för att erbjuda hjälp.[229]

Länsstyrelsen Gävleborg upplevde det som mycket positivt när extern personal anslöt till stabsarbetet i Gävle. Länsstyrelsen menar dock att de då insåg hur mycket de låg efter med

[221] MSB. 2018. Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, s. 71.
[222] Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, 6 §.
[223] Länsstyrelsen Gävleborg. Processledning 2019-03-28.
[224] Facebook Gävleborg. 2018.
[225] Länsstyrelsen Gävleborg. Processledning 2019-03-28.
[226] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. Logg händelse skogsbrand Gävleborg 2018
[227] Bergsell, Catharina. Intervju 2019-04-02.
[228] Andersson, Lina. Intervju 2019-04-08.
[229] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. Logg händelse skogsbrand Gävleborg 2018.

arbetet. De började därmed samverka med andra länsstyrelser som Jämtland och Dalarna för att skapa en frågebank, en så kallad FAQ med svar på ofta ställda frågor. Den 20 juli började kommunikatörerna förse 113 13 med information med anledning av att många ringde 112. De publicerade även ett meddelade på Facebook som uppmanade allmänheten att inte ringa 112 annat än i nödfall och istället kontakta 113 13.[230]

Den 22 juli kontaktade länsstyrelsen Criscom som är ett frivilligt försvarsförbund inom Försvarsutbildarna som stödjer med informatörskompetens.[231] Criscom började kontakta medlemmar för att stödja hanteringen i Gävleborg. Det skedde dock en fördröjning på någon dag innan resurser kunde ansluta till staben eftersom länsstyrelsen saknade avtal med Criscom.[232]

Den 23 juli övertog länsstyrelsen räddningstjänstansvaret, vilket kommunicerades vid en videosänd presskonferens samma dag.[233] Stora delar av den stab som hade upprättats i Länsstyrelsens lokaler i Gävle flyttades nu till Färila.[234]

4.4.2. Roller och uppgifter

I Färilastaben arbetade kommunikatörerna i funktionen L7 vilket enligt stabsorganisationen ansvarade för information och kommunikation i form av webb, sociala medier och pressamordning.[235] Inom funktionen hade kommunikatörerna en rad olika uppgifter som att publicera information och svara på frågor i sociala medier, uppdatera länsstyrelsens webbplats, ansvara för presstelefonen och förbereda pressträffar. Utöver dessa uppgifter gjorde funktionen bland annat korta videoklipp med intervjuer eller infografik som publicerades på länsstyrelsens Facebooksida.[236]

I intervjuer har det framkommit att flera kommunikatörer som anslöt till funktionen fann arbetet något ostrukturerat. De fick till viss del hitta sina roller själva eller ”kastades” in i en roll utan någon direkt vetskap om uppgifterna.[237] Gemensamma rollkort och checklistor har i efterhand setts som något som hade kunnat effektivisera arbetet.[238] En kommunikatör som arbetade i staben menar dock att flera hade gått MSB:s utbildning Gemensamma grunder för samverkan och ledning och därmed hade en grundläggande förståelse för hur en kommunikationsfunktion bör arbeta.[239]

4.4.2.1. Kompetens och erfarenheter

I L7-funktionen arbetade kommunikatörer från flera olika organisationer, både från länsstyrelser, myndigheter, kommuner och privata företag. Det resulterade i olika erfarenheter och kompetenser rörande kommunikationsarbete. Kompetens som ansågs som viktig var att kunna moderera sociala medier, klippa, livesända, uppdatera webben

[230] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. Logg händelse skogsbrand Gävleborg 2018.
[231] Länsstyrelsen Gävleborg. Processledning 2019-03-28; Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. Logg händelse skogsbrand Gävleborg 2018.
[232] Korend Larsson, Marielle. Intervju 2019-04-09.
[233] Facebook. 2018.
[234] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. Logg händelse skogsbrand Gävleborg 2018.
[235] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. Stabsorganisation 2018-07-30.
[236] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp information till allmänhet och media 2019-03-28; Andersson, Lina. Intervju 2019-04-08.
[237] Andersson, Lina. Intervju 2019-04-08; Bergsell, Catharina. Intervju 2019-04-02.
[238] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp information till allmänhet och media 2019-03-28.
[239] Andersson, Lina. Intervju 2019-04-08.

och skriva kommunikativa lägesbilder. Många som arbetade i funktionen saknade sådan erfarenhet och hade istället erfarenhet av mer kommunikationsstrategiskt arbete. Ojämvikten i kompetens sågs som problematiskt, men löstes genom att ge dessa individer fick avgränsade uppgifter att hantera.[240]

Något som har lyfts i intervjuerna är betydelsen av erfarenhet och kunskap från arbete vid en länsstyrelse. Flera som arbetade i L7-funktionen hade inte denna erfarenhet. Det har upplevts som försvårande, trots att dessa individer var skickliga kommunikatörer, särskilt under perioderna när icke-länsstyrelserepresentanter hade funktionsansvaret. Det har också framkommit att det hade varit en fördel om den funktionsansvariga hade haft erfarenhet från arbete vid en länsstyrelse då kunskap om länsstyrelsens roll, lagar och förordningar, samverkanskanaler och det geografiska områdesansvaret anses som särskilt viktiga för befattningen.[241]

Att en ha en funktionsansvarig från Gävleborg har bedömts som särskilt viktigt i samband med flytten till Färila och övertagandet. Gävleborg ansvarade för verksamheten och borde därmed ha fastställt att funktionen följde de planer och rutiner som länsstyrelsen hade skapat.[242] Även praktiska hinder uppkom med anledning av att vissa inte kom från en länsstyrelse. Detta i form av att de inte hade länsstyrelsedatorer och därmed saknade inloggningsmöjlighet till vissa tekniska system.[243] Begränsad tillgång till nödvändiga tekniska system är även något som konstaterades i skogsbrandsutredningen 2018.[244]

4.4.3. Information till media

En stor del av L7-funktionens arbetsuppgifter handlade om att informera och möta medier. Funktionen ansvarade för tre presstelefoner: länsstyrelsens ordinarie, stabens och Ljusdals kommuns. Det ringde mycket på telefonerna och det upplevdes som ett stort tryck. Det medieschema som funktionen arbetade efter började redan klockan 05.30 då vakthavande befäl kontaktade de lokala nyheterna för att berätta vad som hade hänt under natten. Till en början hade L7-funktionen denna uppgift men det ansågs bättre om vakthavande befäl tog denna kontakt efter varje pass. En anledning till detta var den brist på sömn som många upplevde och de extra timmarna det medförde var värdefullt för kommunikatörerna.[245]

En genomsnittlig dag genomfördes minst två presskonferenser och mellan konferenserna arbetade funktionen, utöver arbetet med sociala medier och webbsidan, med att ta fram pressmeddelanden och genomföra intervjuer.[246] Exempelvis genomfördes intervjuer med företrädare från Polismyndigheten och räddningstjänsten avseende begreppsförklaring som begränsningslinjer, brandgator och vad det innebär att vara evakuerad. Intervjuerna publicerades på länsstyrelsens kanaler men kunde och nyttjas av medier.[247]

[240] Andersson, Lina. Intervju 2019-04-08.
[241] Andersson, Lina. Intervju 2019-04-08; Bergsell, Catharina. Intervju 2019-04-02.
[242] Bergsell, Catharina. Intervju 2019-04-02.
[243] Andersson, Lina. Intervju 2019-04-08; Bergsell, Catharina. Intervju 2019-04-02.
[244] SOU 2019:7. Skogsbränderna sommaren 2018. s. 211.
[245] Andersson, Lina. Intervju 2019-04-08.
[246] Marija Borenius. Intervju 2019-04-18; Korend Larsson, Marielle. Intervju 2019-04-09.
[247] Korend Larsson, Marielle. Intervju 2019-04-09.

Mediekanaler som ansågs som särskilt viktiga under händelsen var P4 och lokalmedia. Dessa mediekanaler fick en mer detaljerad lägesbild, både på morgonen och på kvällen. L7-funktionen hade även ett större samarbete med dessa än med andra mediekanaler. Detta i form av att de kunde bistå med beskrivning av terräng och områden eftersom de hade god lokalkännedomen.[248] Med anledning av de internationella stödresurserna som fanns på plats var även internationella medier närvarande vid staben. Dessa var dock, generellt sett, mer intresserade av att göra personintervjuer och följa sitt respektive lands räddningstjänstpersonal. L7-funktionen prioriterade dock lokala och nationella medier före internationella.[249]

4.4.3.1. Presskonferenser

De personer som främst mötte journalisterna var räddningsledaren Robert Strid och landshövdingen Per Bill. Att använda dessa två personer vid presskonferenser var en planerad strategi. Vid presskonferenserna hanterade Robert Strid primärt frågor som rörde den operativa insatsen och landshövdingen hanterade frågor som rörde samhället i stort. Planeringen och genomförandet av presskonferenserna skedde tillsammans med L7-funktionens pressansvarige som då kunde skapa kommunikativa budskap och lägesbilder i nära samarbete med räddningsledaren. Pressansvarige var även med på stabsorienteringarna, något som annars bara funktionsansvariga hade tillträde till, samt på andra möten. I intervjuer har det framkommit att denna möjlighet att närvara på möten var avgörande för att pressansvarige skulle kunna skapa de budskap som sedan kommunicerades till media.[250]

Förberedelserna inför presskonferenserna var knappa och pressansvarige förberedde ofta Robert Strid under den tiden det tog att gå från staben till presscentret, vilket var cirka 250 meter. Flera respondenter har berömt Robert Strids förmåga att hantera journalister och menat att han var en medial supertalang[251]. Han kunde ta regi från pressansvarige rörande vad som skulle förmedlas samt var förtroendegivande och empatisk. Enligt en pressansvarig hade han ”alla egenskaper som man vill att en företrädare ska ha”[252]. Även landshövdingens insatser i samband med presskonferenserna har berömts då även han hade en god förmåga att ta regi och möta journalister. En stor framgångsfaktor i mötet med media bedöms av respondenterna ha varit det förtroendet som fanns mellan Robert Strid och pressansvarige rörande vad som skulle förmedlas. Robert Strid hade många uppgifter och behövde därmed någon som kunde skapa de budskap som han sedan skulle leverera.[253]

4.4.3.2. Kontakten med journalister

Det mediala trycket var hårt och det upplevdes som om journalister alltid ville ha mer, något som det inom funktionen fanns en förståelse för.[254] Samtidigt har det i intervjuer med funktionsmedlemmar betonats att den främsta uppgiften var att släcka skogsbranden

[248] Marija Borenius. Intervju 2019-04-18.
[249] Marija Borenius. Intervju 2019-04-18.
[250] Marija Borenius. Intervju 2019-04-18.
[251] Andersson, Lina. Intervju 2019-04-08.
[252] Marija Borenius. Intervju 2019-04-18.
[253] Marija Borenius. Intervju 2019-04-18.
[254] Bergsell, Catharina. Intervju 2019-04-02.

och L7-funktionen hade inte möjlighet att besvara alla frågor. Man ville heller inte belasta stabens talespersoner mer än vad man gjorde.[255]

En kommunikatör som arbetade i staben har dock lyft avsaknaden av en person som hade till uppgift att sköta mediekontakten. Kontakten upplevdes stundvis som ad hoc-mässig där den personen som var minst upptagen fick ta kontakten. Kommunikatören menar även att det saknades ett tydligt värdskap och att staben borde ha skapat en starkare kontakt med medier med anledning av deras betydelse att förmedla information.[256]

4.4.3.3. P4 Gävleborg som beredskapskanal

En viss kritik har riktats mot stabens arbete med information till allmänhet och media. P4 Gävleborg menar att de hade svårt att få tillräcklig information från staben samt att staben inte förstod deras roll. Enligt P4 Gävleborg fungerade det bra inledningsvis, före övertagandet av räddningstjänstansvaret, medan de fick information från den lokala räddningstjänsten. När staben bildades och presscentret skapades menar P4 Gävleborg att det skedde en markant försämring eftersom de inte längre kunde tillgodose de i området bosatta och drabbade som hade behov av ständig information. Presskonferenserna hölls vissa klockslag så P4 Gävleborg fick inte längre löpande och kontinuerlig information.[257]

P4 Gävleborg menar också att de trots att de är en beredskapskanal blev nedprioriterade till förmån för riksmediekanaler. En anledning till detta anses vara att det fanns en okunskap rörande P4 Gävleborgs roll som beredskapskanal.[258] P4 Gävleborgs kanalchef uppger i en intervju att:

> […] på lördag skulle jag sända på helgen och då försökte jag få tag på presscentret några timmar innan men det var ingen som svarade och de ringde upp två timmar senare. Det är inte acceptabelt när människors hus och hem är hotade.[259]

I en undersökning, genomförd av Novus, om mediernas rapportering om sommarens bränder 2018 konstaterades det att drabbade i området ansåg att Sveriges radio P4 och SVT:s sändningar gav den bästa informationen och den information de litade mest på. I samma undersökning tillfrågades de drabbade om hur de tyckte att P4 skötte bevakningen. Två av tre tillfrågade ansåg att den sköttes mycket bra eller bra.[260]

4.4.4. Informationskanaler och spridning

Informationskanaler som ansågs som viktigast för att sprida information var sociala medier som Facebook och länsstyrelsens webbplats.[261]

[255] Andersson, Lina. Intervju 2019-04-08; Korend Larsson, Marielle. Intervju 2019-04-09.
[256] Mosén, Magnus. Intervju 2019-04-30.
[257] Carlsson, Kerstin. Intervju 2019-04-03.
[258] Carlsson, Kerstin. Intervju 2019-04-03.
[259] Carlsson, Kerstin. Intervju 2019-04-03
[260] SOU 2019:7. Skogsbränderna sommaren 2018. s. 278.
[261] Andersson, Lina. Intervju 2019-04-08; Bergsell, Catharina. Intervju 2019-04-02; Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp Information till allmänhet och media 2019-03-28.

4.4.4.1. Länsstyrelsens webbplats

Länsstyrelsens webbplats sågs som viktig eftersom det är en officiell kanal för informationsspridning.[262] Mellan den 23 juli och 9 augusti publicerades 58 skogsbrandsrelaterade inlägg. Majoriteten av inläggen behandlade den regionala lägesbilden, videointervjuer, information till evakuerade och presskonferenser.[263] Information som ansågs som viktigast att sprida var lägesbilder/lägesuppdateringar, kartbilder (speciellt för drabbade som hade fastigheter i området), samt prognoser.[264]

4.4.4.2. Länsstyrelsens Facebooksida

Från den 23 juli när länsstyrelsen tog över räddningstjänstansvaret till den 9 augusti när räddningsinsatsen avslutades postades 148 skogsbrandsrelaterade inlägg på länsstyrelsens Facebook-sida. De flesta inlägg publicerade i juli och i takt med att skogsbranden blev under kontroll och skog släcktes minskade antalet inlägg (91 inlägg i juli och 57 i augusti). Det motsvarar cirka 9 stycken inlägg per dag. Flera av inläggen var intervjuer med personer som arbetade i staben, främst med räddningsledaren Robert Strid men även med funktionsansvariga och företrädare från Försvarsmakten. I dessa inlägg beskrevs lägesbilden som även kompletterades av en regional lägesbild.[265] Det var även på Facebook som staben livesände presskonferenserna med anledning av att det var den enda digitala infrastruktur som fanns att tillgå.[266]

Facebook blev en viktig kanal. De drabbade och invånare i området bodde långt ifrån varandra och saknade möjlighet att fysiskt träffas men samlades i Facebook-grupper. Det var på denna plattform som olika grupper hade diskussioner och det var även där som rykten började spridas. Det blev därför viktigt för staben att finnas på plattformen för att via den egna Facebooksidan svara på frågor och sprida korrekt och efterfrågad information.[267] Frågorna besvarades dock i den mån det fanns möjlighet. Det fanns ingen kommunikatör som hade som huvuduppgift att moderera sociala medier.[268]

En viss kritik har framkommit i samband med länsstyrelsens övertagande av räddningstjänstansvaret och kommunikationen på sociala medier. Före övertagandet hade information publicerats på Ljusdals kommuns Facebook-sida och sidan hade därmed blivit en upparbetad kanal. I samband med övertagandet skulle kommunikatörerna istället publicera information på länsstyrelsens Facebook-sida och på Ljusdals kommuns. Det har upplevts som att kanal valdes efter den organisation som ledde insatsen och inte med hänsyn till de drabbade.[269] Det resulterade även i ett visst effektivitetsproblem då information skulle korslänkas mellan två olika Facebook-sidor.

4.4.5. Informationssamverkan inom staben

Ett antal metoder nyttjades för att få tillgång till information om det som skulle förmedlas till allmänhet och media. Ett sätt var att kontakta stabschefen för att få ett godkännande av

[262] Andersson, Lina. Intervju 2019-04-08; Bergsell, Catharina. Intervju 2019-04-02; Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp Information till allmänhet och media 2019-03-28.
[263] Länsstyrelsen Gävleborg, Våra nyhet. 2018-07-23-2018-08-09.
[264] Fokusgrupp Information till allmänhet och media 2019-03-28; Korend Larsson, Marielle. Intervju 2019-04-09.
[265] Facebook Gävleborg. 2018-07-23-2018-08-09.
[266]Andersson, Lina. Intervju 2019-04-08.
[267] Andersson, Lina. Intervju 2019-04-08.
[268] Mosén, Magnus. Intervju 2019-04-30.
[269] Mosén, Magnus. Intervju 2019-04-30.

att prata med en funktionsansvarig[270]. Ett annat sätt var att befinna sig i en funktions rum för att få information[271]. Andra har uppgett att det bara var att gå och prata med någon om en fråga uppstod.[272]

Det råder delade meningar om hur väl medvetna kommunikatörerna inom L7-funktionen var om vad andra funktioner gjorde och hur arbetet gick med den övergripande insatsen. De kommunikatörer som arbetade som pressansvariga menar att de fick mycket information, främst på grund av deras roll.[273] Andra kommunikatörer som inte arbetade som pressansvariga menar att de fick begränsad information om vad som hände i övriga staben och hade önskat mer återkoppling.[274] Stabsorienteringar genomfördes tre gånger om dagen fram till den 30 juli och därefter två gånger om dagen. Vid stabsorienteringarna, som leddes av stabschefen, träffades funktionsansvariga och vissa inbjudna deltagare. De kommunikatörer som inte närvarande på stabsorienteringarna menar att informationen som delades på mötena inte förmedlades till resten av funktionen. Det resulterade i att de försökte få information från andra källor, till exempel genom att fråga pressansvarige.

Enligt en kommunikatör hade det varit fördelaktigt om funktionen gemensamt samlades två till tre gånger om dagen. Detta i syfte att gå igenom vad som skulle genomföras och vem som skulle genomföra det.[275] På grund av arbetsbelastningen var det olika hur ofta funktionsmöten genomfördes. Enligt en funktionsansvarig genomfördes ett morgonmöte samt ett kvällsmöte. På mötena diskuterades natten samt dagen och information delades inom gruppen.[276]

För att få ut information internt inom staben skapades ett nyhetsbrev. Detta skapades efter cirka en vecka på order av stabschefen. I nyhetsbrevet, som publicerades på anslagstavlor i Färilaskolan, beskrevs brandsituationen, aktuellt på staben med uppmaningar som sekretess, information om avlastningssamtal etcetera samt ett avsnitt som behandlade annat som hände i staben, bland annat externa besök.[277] Denna ansats till intern informationsspridning var dock bristfällig med anledning av att information snabbt blev inaktuell.[278]

4.4.6. Informationssamverkan med Ljusdals kommun

Samverkansmöten med kommunikatörerna på Ljusdals kommun startade efter initiativ från en funktionsmedlem som insåg att kommunen inte var med i loopen. Färilastaben hade hand om kommunens presstelefon, som hade tagits fram med anledning av händelsen, och stöttade kommunen med publicering i deras kanaler. Men det fanns ingen informationssamordning mellan kommunikatörerna kring vad som skulle föras ut i kanalerna. Kommunikatörerna på kommunen hade jobbat mycket och var hårt ansatta.

[270] Andersson, Lina. Intervju 2019-04-08.
[271] Bergsell, Catharina. Intervju 2019-04-02.
[272] Korend Larsson, Marielle. Intervju 2019-04-09.
[273] Andersson, Lina. Intervju 2019-04-08; Marija Borenius. Intervju 2019-04-18.
[274] Bergsell, Catharina. Intervju 2019-04-02.
[275] Bergsell, Catharina. Intervju 2019-04-02.
[276] Korend Larsson, Marielle. Intervju 2019-04-09.
[277] Länsstyrelsen Gävleborg, Nyhetsbrev stab Färila måndag 2018-07-30.
[278] Andersson, Lina. Intervju 2019-04-08.

Efter ett tag fick de även av externa kommunikatörer. De första dagarna efter övertagandet genomfördes samverkansmöten två gånger per dag.[279]

Mötena var viktiga för informationssamordningen. Det beskrivs som att kommunen fick resurser att kunna arbete kommunikativt med andra saker som inte hade med branden att göra. Vid de många andra mötena som var mellan länsstyrelsens stab och kommunen var det inga kommunikatörer med. Kommunikatörerna är ofta de som verkställer informationssamordningen externt.[280]

Efter hand utvecklas samverkan då kommunens kommunikatörer satt några timmar varje dag tillsammans med kommunikationsfunktionen i Färila. Den tillfälliga samlokaliseringen underlättade gränsdragningarna kring vad som var kommunens respektive länsstyrelsens informationsansvar. Ett praktiskt informationssamarbete för att nå de som inte använder internet är de informationslappar om branden som togs fram och distribuerades hos de lokala affärerna och med hemtjänsten [281]

4.4.7. Arbetsbelastning och förhållanden

Det var många som arbetade i L7-funktionen under hanteringen, men flera av dem arbetade endast under några få dagar. Det har framkommit att det gjorde det svårt att upprätthålla kontinuitet i funktionen. På grund av att ingen specifik kommunikativ kompetens efterfrågades för att fylla de luckorna som uppstod när personal lämnade staben uppstod omväxlande överskott eller underskott på vissa kompetenser. Exempelvis fanns det i vissa lägen få som kunde hantera drabbade.[282]

I takt med att branden blev under kontroll började L7-funktionen skala ner personalstyrkan från cirka sju kommunikatörer till tre. Arbetsbelastningen minskade med färre presskonferenser och intervjuer. Efter hanteringen har det framkommit att det hade varit fördelaktigt om funktionen hade arbetat i skift eftersom arbetsdagarna var cirka 18 timmar. Med de tillgängliga personella förutsättningarna hade detta dock varit svårt.[283]

En annan utmaning för funktionen var bristen på teknisk utrustning: Dels saknades datorer från länsstyrelsen med tillgång till funktionens e-post, dels saknades utrustning som mikrofon, kamera och telefon. Funktionen fann dock lösningar för detta genom att exempelvis låna mikrofon från Ljusdals-Posten för att spela in ljud och genom att kommunikatörerna använde sina privata/ordinarie arbetes utrustning.[284]

[279] Bergsell, Catharina. Intervju 2019-04-02.
[280] Bergsell, Catharina. Intervju 2019-04-02.
[281] Korend Larsson, Marielle. Intervju 2019-04-09.
[282] Bergsell, Catharina. Intervju 2019-04-02.
[283] Korend Larsson, Marielle. Intervju 2019-04-09.
[284] Andersson, Lina. Intervju 2019-04-08.

4.5. Evakuering

Enligt MSB:s rapport Att planera och förbereda en storskalig utrymning definieras utrymning som förflyttning av människor ut ur ett riskområde för att skydda och rädda liv och hälsa.[285]

Befogenheter att besluta om beordrad eller rekommenderad utrymning/evakuering innehas av ett fåtal funktioner. Enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor innehar en räddningsledare, en myndighet som har övertagit ansvaret för den kommunala räddningstjänsten, en kommunal nämnd eller en länsstyrelse dessa befogenheter. Även polismyndigheten kan fatta beslut om utrymning vid särskilt hotfulla situationer enligt polislagen (1984:387).[286]

4.5.1. Genomförda evakueringar

Sammanlagt evakuerades cirka 200 personer under skogsbränderna i Ljusdal. Den första evakueringen skedde den 15 juli då räddningsledaren beslutade med anledning av skogsbrandens snabba spridning att evakuera Ängra i Ljusdals kommun och den camping som var belägen i området[287]. Ett viktigt meddelande till allmänheten (VMA) sändes ut som uppmanade alla som befann sig i området att utrymma.[288] Enligt den regionala lägesbilden för den 15 juli hade drygt 100 hektar brunnit och branden bedömdes inte vara under kontroll. Det pågick även diskussioner om att eventuellt flera områden kunde behöva utrymmas.[289]

Den 16 juli sändes ytterligare ett VMA som uppmanade boenden i Enskogen i Ljusdals kommun att evakuera med anledning av brandens snabba spridning.[290] Branden bedömdes ha en spridning på cirka 10 meter i minuten och cirka 55 personer evakuerades.[291] I samband med evakueringen anordnade Ljusdals kommun boenden för de drabbade i Färila Stugby samt påbörjade en boendeinventering för ytterligare evakuerade. Region Gävleborg började under denna tid en inventering av bussar avseende transportkapacitet.[292]

Den 18 juli fattade räddningsledaren ett beslut om att evakuera området Kårböle i Ljusdals kommun som omfattade cirka 99 boenden.[293] Ett VMA utfärdas som uppmanade alla som befann sig i området att utrymma senast klockan 08 den 19 juli. För de personer som inte kunde utrymma på egen hand fanns busstransporter med upphämtning vid Kyrkan-Bystugan.[294] Sveriges Radio P4 var beredda, i samband med VMA:t, att gå ut med regler och riktlinjer för de drabbade i området.[295]Ljusdals kommun hade förberett boenden för de

[285] MSB. 2014. Att planera och förbereda en storskalig utrymning, s. 10.
[286]Ytterligare bestämmelser om utrymning i händelse av höjd beredskap återfinns i förordningen (2006:639) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap; MSB. 2014. Att planera och förbereda en storskalig utrymning, s. 20.
[287] Roos, Jimmy. 2018. Boende i Enskogen evakueras – det brinner kring byn.
[288] Krisinformation.se .2018. Viktigt meddelande till allmänheten i Ängra i Ljusdals kommun, i Gävleborgs län; Lunds Universitet. 2019. Utvärdering av hur länsstyrelserna i Dalarnas, Gävleborgs och Jämtlands län bidrog till inriktning och samordning under skogsbränderna sommaren 2018, s. 17.
[289] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-15 kl. 23:55. Regional lägesbild-skogsbränderna i Hälsingland.
[290] Krisinformation.se. 2018. Viktigt meddelande till allmänheten i Enskogen i Ljusdals kommun, i Gävleborgs län.
[291] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-16 kl. 15:30. Regional lägesbild-skogsbränderna i Gävleborg; Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-17 kl. 08:00. Regional lägesbild-skogsbränderna i Gävleborg.
[292] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-17 kl. 08:00. Regional lägesbild-skogsbränderna i Gävleborg.
[293] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-18 kl. 17:00. Regional lägesbild-skogsbränderna i Gävleborg.
[294] Krisinformation.se. 2018.
[295]Länsstyrelsen Gävleborg. 2018 07-18 kl. 17:00. Regional lägesbild-skogsbränderna i Gävleborg.

evakuerade samt kontaktat hemtjänsten och informerat kommunens grupp för psykosocialt omhändertagande (POSOM). Kårböle bedömdes, utifrån brandsynpunkt, vara komplext eftersom branden var på flera olika sidor om området och spridningsrisken var därmed hög.[296]

Den 19 juli skedde ytterligare evakueringar av områdena Finneby i Gävleborgs län samt Huskölen i Jämtland län, något som kommuniceras via VMA.[297] Evakueringen av Huskölen skedde omgående efter det att räddningsledaren i Gävleborg fått information om gnistregn över området. Räddningsledaren beslutade därmed om att utrymma området och kontaktade räddningsledningen i Jämtlands län. Att räddningsledaren i Gävleborgs län fattade beslutet, trots att området var beläget i Jämtland län, berodde på den fara som fanns för de boende i området.[298]

Den 25 juli evakuerades fyra personer från Laforsen, beläget mellan områdena Ängra och Enskogen, till följd av kraftig rökutveckling. I samband med evakueringen säkerställde Polismyndigheten att inga som är boende fanns kvar i området.[299]

Från den 26 juli till den 1 augusti hävdes evakueringsbesluten rörande områdena Enskogen, Kårböle, Finneby, Huskölen och Laforsen. De evakuerade kunde därmed återvända till sina fastigheter.[300] Boenden i Ängra samt enstaka fastigheter inne i brandområdet var evakuerade ytterligare en tid. Detta för att möjliggöra den fortsatta räddningsinsatsen samt hindra allmänheten från att beträda området.[301]

4.5.2. Besluten om evakuering

Besluten om att evakuera områden skedde oftast skyndsamt och fattades på de uppgifter som fanns att tillgå. Det fanns inte tid för räddningsledaren att ifrågasatta vem inom räddningstjänsten som förmedlade informationen. Samtidigt fanns det inte tid för räddningsledaren att själv åka till området för att undersöka om informationen stämde. En lärdom som har framkommit är den tydlighet som måste finnas vid beslut om att utrymma ett område. Detta i form av vilket område som avses samt vilka fastigheter. I samband med de olika evakueringarna kontaktade räddningstjänsten Polismyndigheten för att få stöd. Det anses ha fungerat bra samt att det var trygghetsskapande för de personer som var tvungna att lämna sina hem.[302]

Staben i Färila arbetade aktivt med planering för evakueringar, främst L3-funktionen (insatsledning, lägesbild och samordning) samt L5-funktionen (analys, planering, omfall och evakuering). En stor del av arbetet innefattade resursinventering från kommuner i Gävleborgs län samt Region Gävleborg rörande boendeplatser. Det handlade främst om

[296] Strid, Robert. Intervju 2019-04-08.
[297] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-18 kl. 17:00. Regional lägesbild-skogsbränderna i Gävleborg.
[298] Strid, Robert. Intervju 2019-04-08.
[299] Ljusdals kommun. 2018. Laforsen evakuerad.
[300] Ljusdals kommun. 2018. Evakuerade från Finneby, Kårböle och Lassekrog får komma hem; Ljusdals kommun. 2018. Evakuerade från Enskogen och Laforsen får återvända hem.
[301] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. Evakueringen hävs i Enskogen, Laforsen, Lindskog och Strandbodarna.
[302] Strid, Robert. Intervju 2019-04-08.

vanliga boenden i form av sängplatser men även vård- och omsorgsboenden och mat till de evakuerade.[303]

Skogsbranden spred sig snabbt de första dagarna och evakueringarna skedde därmed skyndsamt. Vid dessa evakueringsbeslut var kommunen inte alltid involverad i själva besluten. Ljusdals kommun hade dock en förståelse för att räddningsledningen inte hade tid att informera resten av kommunen. Ett sådant exempel är beslutet om den första evakueringen av området Ängra. Detta skedde snabbt och polisen fanns på plats och genomförde dörrknackningar. Kommunchefen i Ljusdal menar att branden spred sig så snabbt att det var osäkert om kommunen hade haft möjlighet att bidra med något avseende evakueringen av området.[304]

Vid evakueringen av Kårböle, som var den mest omfattande evakueringen i Ljusdals kommun, var kommunen emellertid involverad i beslutsprocessen. Evakueringen skedde innan övertagandet och räddningsledaren i Ljusdals kommun kontaktade kommunchefen för att inleda en dialog avseende evakuering av området. Kommunchefen åkte till räddningsledaren för att diskutera om evakueringen var akut eller om det fanns tid för planering. Ett beslut fattades om att tid fanns för att genomföra lämpliga förberedelser före evakueringen, vilket ansågs som ett klokt beslut. Det fanns därmed tid att förbereda transporter och boenden samt att föra en dialog med Polismyndigheten som skulle genomföra evakueringen. De som var boende i Kårböle informerades även innan VMA:t sändes ut.[305]

Polismyndigheten menar att samverkan med Ljusdals kommun fungerade bra rörande evakueringarna. Kommunen hade god kännedom om fastigheter inom de berörda områdena och försåg Polismyndigheten med listor över dessa.[306]

Under hanteringen av skogsbranden skedde ingen aktivering av Ljusdals kommuns krisledningsnämnd, dock så informerades den. Enligt en intervju med Ljusdals kommuns före detta kommunalråd så informerades krisledningsnämnden om de olika evakueringsbesluten. Det framhävs dock i intervjun att det var räddningsledaren som avgjorde och beslutade om ett område skulle evakueras.[307]

4.5.3. Polismyndighetens arbete vid evakueringarna

Polismyndigheten hade en aktiv roll i evakueringsarbetet, dels i samband med evakueringarna samt i form av bevakning av berörda områden. Bevakningen genomfördes med hjälp av avspärrningar. Polismyndigheten fick personalstöd från Trafikverket med cirka 50-60 personer som hjälpte till att bennanna passagespärrarna. Anledningen till Trafikverkets stöd var för att Polismyndigheten saknade resurser som krävdes för bemanningen. Enligt Polismyndigheten respekterade allmänheten avspärrningarna. I enstaka fall fick dock myndigheten eskortera invånare till sina hem inom det avspärrande

[303] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. Sammanställning externt 180727; Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. Sammanställning externt 180728; Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. Sammanställning externt 180730; Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. Sammanställning externt 180731.
[304] Bremefors, Nicklas. Intervju 2019-04-16.
[305] Bremefors, Nicklas. Intervju 2019-04-16.
[306] Larsson, Sig. Intervju 2019-04-12.
[307] Molin, Lars. Intervju 2019-04-23.

området. Detta eftersom det fanns djur i området som behövde mat och vatten.[308] Polismyndigheten deltog även på de informationsmöten som riktade sig till de evakuerade och den som ägde mark. Vid dessa möten betonade myndigheten att de hade kontroll över området och att risken för inbrott i de evakuerade fastigheterna var liten, något som upplevdes som lugnade för de drabbade.[309] Det är vanligt med stor oro för inbrott och plundring vid evakuering. Faran är dock ofta överdriven. Polisen fick under de aktuella veckorna inte in någon anmälan om inbrott i evakuerat område.[310]

En representant från Polismyndigheten menar att den välfungerande organisationen var en bidragande faktor till att genomförandet fungerade så bra. Försvarsmakten hade en hög närvaro i brandområdet och samverkan mellan myndigheterna har ansetts fungera bra. Främst med koppling till samverkan kring avspärrningar. Polismyndigheten har även berömt Försvarsmaktens logistiska förmåga i samband med skogsbranden.[311]

4.5.4. Möte med de drabbade

Vid fyra separata tillfällen bjöds drabbade in till informationsmöten i Färila. Dessa anordnades den 24 juli, 27 juli, 28 juli, samt 30 juli.[312] Mötena var uppdelade efter dem som var evakuerade och dem som ägde mark. Detta anses ha varit en bra uppdelning eftersom behoven såg annorlunda ut mellan de två grupperna. Uppkomsten till informationsmötena var de behov som identifierades av att svara på de frågor som de drabbade hade.[313]

Den 30 juli anordnades ett möte där bland annat landshövdingen, räddningsledaren, polisen och restvärdesledare deltog. Vi detta möte fanns även försäkringsbolag på plats vilket möjliggjorde för de drabbade att ställa frågor direkt till sina respektive försäkringsbolag. Mötet var enbart för de drabbade, media hade inte tillträde. För att upprätthålla detta var alla som deltog tvungna att visa upp fastighetsbeteckning vid ingången. Detta med anledning av erfarenheter från Västmanland där liknande möten genomfördes och media närvarade. Vid dessa möten ställde media ifrågasättande frågor något som tog fokus från syftet med mötet.[314] På informationsmötet behandlades följande frågor:[315]

- Länsstyrelsens uppdrag och händelsen i stort
- Hur ser det ut i skog och byar, vad händer nu och framåt, ansvarsfrågor,
- Vägnätet och säkerheten i området,
- Plan för att boende i byarna ska kunna återvända,
- Stödet till den enskilde och påverkan på samhället nu och framåt,
- Skadeläget i området och det fortsatta arbetet med skadedokumentationen,
- Information från försäkringsbolagen

[308] Larsson, Sig. Intervju 2019-04-12.
[309] Rodensjö, Johan. Intervju 2019-05-06.
[310] Larsson, Sig. Intervju 2019-04-12.
[311] Larsson, Sig. Intervju 2019-04-12.
[312] Ljusdals kommun. 2018. Informationsmöte för de drabbade; Länsstyrelsen Gävleborg. Informationsmöte för drabbade av branden i Ljusdal, 27-28 juli; Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. Informationsmöte för drabbade av branden i Ljusdal, 30 juli.
[313]Rodensjö, Johan. Intervju 2019-05-06.
[314] Rodensjö, Johan. Intervju 2019-05-06.
[315] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. Informationsmöte för drabbade av branden i Ljusdal, 30 juli.

Enligt en intervjuad kommunikatör som var på plats på mötet var stämningen tung. De drabbade var samtidigt väldigt lättade över att äntligen få information. Den intervjuade menar att för mycket fokus hade varit på information till media och att all information inte kunde förmedlas via den kanalen. Det var därmed bra att dessa möten genomfördes.[316]

En kritik som har framkommit är att mötena borde ha genomförts tidigare, några dagar efter att branden startade. Detta eftersom de drabbade var i ett sådant akut behov av information.[317]

[316] Rodensjö, Johan. Intervju 2019-05-06.
[317] Rodensjö, Johan. Intervju 2019-05-06.

4.6. Frivilliga

Det har inte gått att få annat än en översiktlig bild och några exempel på allt det som frivilliga gjorde. Inte heller har det varit möjligt att fastslå hur många personer som har gjort frivilliginsatser. Det är helt enkelt ingen som vet eller som har kompletta namnlistor. En uppskattning är att antalet frivilliga som har varit engagerade via frivilliga försvarsorganisationer, främst Röda korset, eller Färilafolkan har varit drygt 1000 personer. Även om det inte finns några fullständiga förteckningar över vilka de frivilliga var, så går det ändå med säkerhet att säga att det var en stor mängd företag, organisationer och privatpersoner som stöttade insatsen genom att skänka materiel eller genom att bidra med personella resurser.

I kapitlet presenteras två av de stora aktörerna mer utförligt: Röda korset och Färilafolkan, som var en grupp privatpersoner som organiserade sig via en Facebookgrupp.

4.6.1. Organisationer

Enligt länsstyrelsens noteringar deltog sex frivilliga försvarsorganisationer (FFO). Flera av dem har också rapporterat om sina erfarenheter till regeringens skogsbrandsutredning[318]:

- Bilkårernas riksförbund deltog med bandvagnsförare, en mindre transportresurs för matleverans samt personaltransport av brandmän.
- Frivilliga radioorganisationen deltog med flera personer för att stötta ledning och samband.
- Försvarsutbildarna hade fyra samtidigt tjänstgörande kriskommunikatörer från sitt förbund Criscom på plats i Färilastaben. Förbundet Fältartisterna genomförde två konserter för insatspersonalen.
- Svenska Blå stjärnan stöttade tillfälligt med stabsassistenter.
- Svenska Lottakåren deltog med stabsassistenter hos Länsstyrelsen Gävleborg och Ljusdals kommun. I arbetet ingick in- och utcheckning i brandområdet.
- Svenska Röda Korset fanns på fem platser och organiserade och tog hand om utdelning av mat och dryck, hade frivilliga brandvakter, hjälpte till med bränsletransporter, nattliga ambulerande turer i brandområdena. På plats fanns även krisstödjare och första hjälpen-frivilliga.

Utöver exemplen ovan deltog många ytterligare personer i insatsen via sina hemvärnsavtal.

Förutom FFO:erna deltog Maskinringen, som samlar entreprenörer inom bland annat skogsnäringen, med gödseltunnor och andra resurser för bevattning.[319] Lantbrukarnas riksförbund (LRF) upprättade evakueringsplaner för djur på uppdrag av länsstyrelsen.[320] FRG (Frivilliga resursgrupper) från olika delar av landet hjälpte till, bland annat FRG Västerås, som stöttade Ljusdals kommun med att registrera frivilligintresserade. En mekanikergrupp fanns på plats som hjälpte hemvärnet med att reparera fordon.[321]

[318] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-08-23. Deltagande organisationer vid branden; SOU 2019:7. Skogsbränderna sommaren 2018.
[319] Sveriges maskinringar. 2018-11-04. Hjältar i brandens inferno; Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp frivilliga 2019-03-28.
[320] SOU 2019:7. Skogsbränderna sommaren 2018.
[321] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp frivilliga 2019-03-28.

4.6.1.1. Röda korset

Den 19 juli 2018 fick Röda korset i uppdrag av MSB att samordna frivilligresurser för alla skogsbränder i landet. Samordningsuppdraget underlättade för Röda korset och medförde att det inte fanns någon konkurrens mellan frivilligorganisationerna.[322]

Under skogsbränderna i Ljusdal fanns Röda korset på fem platser: Fönebasen, Lassekrog, Färila storkök, Kårböle och Loos.

Den huvudsakliga verksamheten skedde i Fönebasen som utgjorde förläggning för räddningstjänst, hemvärn och flygvapnet. Som mest fanns det 150 sängplatser. Via Röda korsets samarbeten med företag skänktes bland annat sängar, sänglinne, kuddar, täcken, handdukar, dryck, sjukvårdsmateriel, solskydd, arbetsbyxor och handskar. De redan upparbetade kanalerna fungerade smidigt. Den lokala insatsansvariga från Röda korset behövde bara ringa företagspartneravdelningen, meddela sina behov och dagen efter kom en lastbil. Sammantaget bidrog företag med tjänster och produkter till ett värde av över två miljoner kronor[323].

Det kom enbart saker som behövdes vilket gjorde att Röda korset slapp de problem som gåvohantering vid kriser annars kan innebära. Vid ett tillfälle behövdes ändå privatpersoners gåvor. Förläggningen var överbelagd och det saknade 20 sovplatser. Den lokala insatsansvariga skickade ut en vädjan via sin privata Facebook. En halvtimme senare fanns det 20 madrasser, som människor åkt till Fönebasen vid 01 på natten för att lämna.[324]

I Lassekrog tillgodosåg Röda Korset att insatspersonal kunde hämta mat, dryck och materiel. Tidvis fanns det första hjälpare på plats. I Färila skolkök packades som mest 1300 matlådor per måltid till stabspersonal och till insatspersonal i skogen. I Kårböle upprättades en bas för bränsletransporter ut till brandområdena. De frivilliga var bilkårister som körde ut bränsle till motorpumpar. Slutligen fanns det i Loos frivilliga brandvakter för att snabbt kunna upptäcka nya bränder.[325]

Utöver verksamheten på de fem platserna hade Röda korset krisstödjare på plats. De genomförde omkring 100 möten. Många av personerna de träffade var evakuerade. Det genomfördes också nattliga ambulerande turer, vilket började som ett initiativ för att försäkra sig om att alla skulle få mat. Under turerna hade de med sig frystorkad mat men det utvecklades till ett kamratstöd, dela ut dricka och kunna se över brännskador. Personerna till natturerna handplockades och det stämdes av med staben vilka platser som skulle besökas.[326]

I många organisationer brukar det krävas en hel del internutbildning innan man får ta på sig en väst och på så sätt representera organisationen. I somras blev det bara en minilektion i samband med att västen hämtades ut. Det som togs upp handlade om ledningsförhållanden, som att det är Röda korset som leder frivilliginsatsen och den frivillige förväntas göra de uppdrag man tilldelas och lite om vad som driver Röda korset.

[322] Älander, Åsa. Intervju 2019-03-29.
[323] Svenska Röda korset. 2019. Tillsammans i krisen – framtidens frivillighet inom krisberedskap och totalförsvar.
[324] Älander, Åsa. Intervju 2019-03-29.
[325] Älander, Åsa. Intervju 2019-03-29.
[326] Älander, Åsa. Intervju 2019-03-29.

Genom västen får du inte göra skillnad på vem du hjälper. Du hjälper den som behöver din hjälp.[327]

Åsa Älander var lokal insatsledare för Röda korset. Hon är tydlig med att det inte hade fungerat om de hade gjort frivilliguppdraget till en Röda korset-insats och krävt medlemskap och utbildning av alla frivilliga. Mängden frivilliga som behövdes var för stor. Totalt arbetade 627 personer som frivilliga för Röda korset. Under den mest intensiva perioden arbetade 250 frivilliga per dygn på Röda korsets platser.[328]

4.6.2. Privatpersoner

Privatpersoners engagemang kanaliseras ofta genom grupper på Facebook. Två av grupperna som startade med anledning av bränderna hette *Privatpersoner assisterar – Ljusdals skogsbrand* och *Katastrofhjälpen i Ljusdal*. Gruppernas arbete beskrivs nedan.

4.6.2.1. Färilafolkan

Bland det första som Facebookgruppen *Privatpersoner assisterar – Ljusdals skogsbrand* gjorde var att dela ut dricka till brandmän. Ljusdals kommun fick signaler om att dryckutdelarna var Sverigedemokrater som gjorde det i någon form av röstvärvning. Kommunen bad Röda korset åka förbi för att göra en bedömning av de frivilliga. Bedömningen blev att de inte var uthålliga i sitt frivilligarbete. Lättnaden var också stor när gruppen dagen efter var med i ett tv-inslag och det inte syntes några partipolitiska symboler.[329] Kopplingen mellan Sverigedemokraterna och flera av dem som är engagerade i Facebookgruppen gör ändå att en del lokalbor inledningsvis kände sig tveksamma till att engagera sig.[330]

Efter några dagar blev Anna Nordlund samordnare för gruppen. Hon hade följt gruppen under några dagar och sett avsaknaden av struktur: förfrågningar slängdes ut i gruppen, vilket resulterade i en mängd diskussionstrådar och ingen möjlighet att få en överblick över vad som behövdes.[331]

Gruppens fysiska bas blev på Folkets hus i Färila (Färilafolkan), några minuters gångväg från staben på Färilaskolan. På Färilafolkan kunde insatspersonal gratis hämta snacks och materiel. Färilafolkan blev en träffpunkt dit människor sökte sig för att få information om vad som hände och söka medmänskligt stöd i en svår situation.[332] Arbetet organiserades i olika undergrupper:

- Transport och logistik
- Personal och schemaläggning
- Administration
- Inkommande varor
- Aktiviteter och materiel till evakuerade personer
- Matsalen i Färilaskolan
- Facebookgruppen

[327] Älander, Åsa. Intervju 2019-03-29.
[328] Älander, Åsa. Intervju 2019-03-29.
[329] Älander, Åsa. Intervju 2019-03-29; Nilsson, Lottis. Intervju 2019-04-17.
[330] Nordlund, Anna. Intervju 2019-04-02.
[331] Nordlund, Anna. Intervju 2019-04-02.
[332] Nordlund, Anna. Intervju 2019-04-02.

Precis som för Röda korset så var många av dem som engagerade sig i Färilafolkan boende i Ljusdalsområdet. Lokalkännedomen i kombination med företagssponsring och egna insamlade pengar medförde en stor bredd och flexibilitet på de uppdrag som gruppen lyckades lösa. Det gick så långt att Färilafolkan blev förstahandsvalet för staben att vända sig till för att lösa problem. Det kunde exempelvis handla om whiteboardtavlor, bajamajor, skrivare samt renhållning till Färilaskolan och till Lassekrog. Färilafolkan stöttade även Ljusdals kommun, som inte visste hur de med kort varsel skulle kunna ge de evakuerade mat. Anna Nordlund beskriver verksamheten: ”Vi försökte styra upp det akuta och gav människor några dagars andningsro så att frågorna kunde lösas på officiell väg.”[333]

En del uppdrag hade mer karaktär av beordran, som till exempel när de frivilliga i skolköket får order om att fixa vatten och kaffe till presskonferenserna. Samordnaren Anna Nordlund fick känslan av att det här kommer gå över styr. Hon försökte knuffa tillbaka ansvaret till länsstyrelsen och kommunen. Efter närmare kontakter med staben och ytterligare förklaringar om vad gruppen sysslade med, att de var privatpersoner, kunde hon nästa gång telefonen ringde börja bolla tillbaka ansvaret. När staben eller kommunen ringde började hon istället fråga: ”om vi inte fanns – vad skulle du då göra? Var skulle du leta sängplatser? Pröva att lösa uppgiften själv först.”[334]

Även om de tidigt fanns en fysisk plats för gruppen så fortsatte Facebookgruppen att vara en viktig kanal för informationsspridning. De lärde sig tidigt när det var lämpligt att lägga ut förfrågningar i gruppen. Om det exempelvis behövdes tre partytält kunde de inte be om det i gruppen – då hade de fått 300 tält. 3-4 personer arbetade med att bara sköta Facebookgruppen. Många lokalbor, och drabbade, skrev i gruppen. Det förekom också ryktesspridning och felaktiga uppgifter. För att stävja detta tog de frivilliga direktkontakt med personerna som spred felaktiga uppgifter, ibland via Facebook men också genom att de ringde upp personerna. Färilafolkan försökte också få kontakt med de på länsstyrelsens stab som arbetade med sociala medier, för att tillsammans kunna motverka ryktesspridningen. På grund av personalbyten och bristfälliga kontaktvägar dröjde det några dagar innan detta skedde.[335]

Gåvor var en nödvändighet för gruppens verksamhet, men det blev också ett problem att hantera. När sängkläder efterfrågades så fick de en del trasiga och skitiga. När resorb efterfrågades kom några med hemkokad vätskeersättning, som inte gick att dela vidare eftersom flaskorna kunde vara smutsiga. En familj hade brett 200 mackor med räkröra i sitt kök. De blev ledsna när gruppen meddelade att de inte kunde skicka iväg mackorna i värmen. Gruppen fick mängder med mensskydd, som senare har skänkts vidare till fritidsgårdar och föreningar.[336]

Ungefär 300-350 personer jobbade som frivilliga inom Färilafolkans uppdrag.[337]

4.6.2.2. Pengainsamling

I Facebookgruppen *Privatpersoner assisterar – Ljusdals skogsbrand* startades snabbt en pengainsamling. I början swishade privatpersoner pengarna till en av administratörernas

[333] Nordlund, Anna. Intervju 2019-04-02.
[334] Nordlund, Anna. Intervju 2019-04-02.
[335] Nordlund, Anna. Intervju 2019-04-02.
[336] Nordlund, Anna. Intervju 2019-04-02.
[337] Nordlund, Anna. Intervju 2019-04-02.

privata konto men för att undvika skattefrågor fick de istället låna en lokal förenings konto. På 2-3 veckor samlades det in 680 000 kronor. Pengarna samlades in för att kunna köpa materiel, mat och annat som kunde behövas för att stötta insatsen. Men en stor del av pengarna behövdes inte. Företag och privatpersoner skänkte materiel och av sin tid. Det som pengarna kom att användas till var inköp av flaskvatten som inte var kolsyrat, plåster, vätskeersättning och en del godis.[338]

Redan från början hade de i Facebookgruppen meddelat att överblivna pengar skulle skänkas till välgörande ändamål. När hyra, ersättning för saker som gruppen lånat och revisor var betalda återstod cirka 345 000 kr. Pengarna som blev över delades mellan Brandmännens cancerfond och Veteranstöd Rapid Reaction. Pengar från insamlade pantflaskor skänktes till organisationen Vid din sida. Alla pengar skänktes anonymt. För de flesta inblandade var den löst sammansatta gruppen privatpersoner en tillfällig konstellation som fanns under branden.[339]

4.6.2.3. Pizzaleveranser till insatspersonal i skogen

Åsa Olsson startade Facebookgruppen *Katastrofhjälpen i Ljusdal*, efter att tidigare ha varit engagerad i Färilafolkan. Efter rapporterna om matbrist, som kom samtidigt som länsstyrelsens övertagande, började hon åka ut med pizza och läsk till insatspersonal i skogen. Lokala företagare sponsrade pizzerior och Åsa Olsson kunde hämta ut redan betalda pizzor. I en vända fick hon i bilen med sig 250 pizzor och läsk i en kylbox. Pizzorna hade en rykande åtgång.[340]

Olsson tog sig förbi vägspärrarna utan att ha något särskilt passerkort. Hon åkte långt ut i brandområdet. Vid en pizzaleverans blev hon utskälld av några militärer. Bara 100 meter bort föll träden och där var hon som privatperson för att dela ut pizza. Men annars mötte Åsa Olsson enorm tacksamhet. Det var personer som inte hade ätit på flera dagar, eller som ratade matlådan de blivit tilldelade till förmån för pizza. Vid några leveranser använde Olsson ansiktsskydd för att undvika röken. Sin egen säkerhet var inget hon reflekterade över under de intensiva dagarna.[341]

Pizzaleveranserna höll på i cirka 14 dagar och ungefär 7000 pizzor delades ut. Sen blev Olsson stoppad av polisen. Stämningen i hennes Facebookgrupp fortsatte dock att vara kritisk mot statens övertagande och många rykten spreds. För att försöka lugna stämningen hölls ett möte på Färilaskolan med Åsa Olsson, stabens matansvariga och en person från kommunikationsfunktionen[342]. Åsa Olsson beskriver mötet som en lättnad. Avgörande för mötets framgång var att länsstyrelsens representanter hade medgett att det hade fungerat dåligt men att de nu hade vidtagit åtgärder för att förbättra matleveranserna. Olsson höll på att svimma av trötthet men kände på mötet att hon nu kunde släppa matfrågan.[343]

[338] Nordlund, Anna. Intervju 2019-04-02.
[339] Nordlund, Anna. Intervju 2019-04-02.
[340] Olsson, Åsa. Intervju 2019-04-09.
[341] Olsson, Åsa. Intervju 2019-04-09.
[342] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. LOGG Händelse Skogsbrand Gävleborg 2018.
[343] Olsson, Åsa. Intervju 2019-04-09.

Från det offentligas håll var Olssons pizzaleveranser problematiska. Dels fanns det en oro för att pizzorna skulle orsaka magsjuka och dels fanns en oro för att hon själv skulle bli skadad, eller ta resurser i anspråk om hon behövde undsättas.[344]

4.6.3. Samverkan och uppdrag

För att frivilliga ska vara en värdefull resurs vid kriser krävs att de får någon form av uppdrag. Specificerade uppgifter som utgår från vilka behov som finns. Röda korset och Färilafolkan fick de flesta av sina uppdrag från Lottis Nilsson på Ljusdals kommun.[345] Hon förmedlade uppdrag utifrån vad hon såg behövdes och efter kontakter med andra inom kommunen. Nilsson hade före övertagandet arbetat för att bygga upp goda relationer till frivilliggrupperna och försöka få till ett strukturerat arbete.[346]

Efter länsstyrelsens övertagande anordnades regelbundna frivilligsamverkansmöten i Färilastaben. Lottis Nilsson, Åsa Älander, Anna Nordlund hade en tät kontakt och deltog tillsammans med olika representanter för FRG. De frivilliga arbetade inom sina respektive områden under nästan hela insatsperioden. Deras motparter i staben byttes däremot ut flera gånger i veckan vilket gjorde att det var svårt att få kontinuitet. Känslan var att de vid varje samverkansmöte fick börja från noll igen.[347]

Något som också försvårade samverkan mellan frivilliga och staben var problem med kontaktvägar in i staben. Det dröjde innan det fanns stabstelefoner till varje funktion, eller så användes inte telefonen av stabens frivilligsamordnare. När stabspersonal byttes kunde därför kontaktvägen förloras. Det fanns flera tillfällen då Ljusdals kommun, Röda korset och Färilafolkan inte kunde vidareförmedla viktig information till staben, exempelvis att insatspersonal hade blivit utan mat eller stämma av hur många brandmän som skulle sova på Fönebasen en viss natt.[348]

4.6.4. Länsstyrelsens erfarenheter av frivilligstöd

Länsstyrelsen menar att frivilliga var en nödvändighet för insatsen. Utan frivilliga var det mycket som inte hade fungerat: Arbetet på Fönebasen med sängplatser och matutdelning, Färilafolkan med mat- och materielutdelning eller utkörningen av drivmedel. Även delar av stabsarbetet, exempelvis kommunikationsfunktionen och administrativt stöd i form av loggning har varit beroende av frivilliga. Samarbetet med de flesta organisationerna beskriver länsstyrelsen som att det var välfungerande. Undantaget är några stabsassistenter som arbetade under en dag. [349]

Att hantera frivilligfrågan under och efter insatsen har tagit tusentals arbetstimmar. För att vara bättre förberedda till nästa gång pågår nu ett arbete inom länsstyrelsen med att bygga ett strukturerat samarbete med frivilligorganisationer genom avsiktsförklaringar.[350]

[344] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp frivilliga 2019-03-28.
[345] Älander, Åsa. Intervju 2019-03-29; Nordlund, Anna. Intervju 2019-04-02.
[346] Nilsson, Lottis. Intervju 2019-04-17.
[347] Nordlund, Anna. Intervju 2019-04-02; Älander, Åsa. Intervju 2019-03-29; Nilsson, Lottis. Intervju 2019-04-17.
[348] Nilsson, Lottis. Intervju 2019-04-17; Älander, Åsa. Intervju 2019-03-29; Nordlund, Anna. Intervju 2019-04-02.
[349] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp frivilliga 2019-03-28.
[350] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp frivilliga 2019-03-28.

4.6.5. Registrering av intresserade

Från allmänheten fanns ett stort intresse av att vara frivillig i insatsen. Informationsenheten på Ljusdals kommun märkte trycket via sociala medier och började registrera namn på alla intresserade som hörde av sig. Från början samlades bara namn in. Det fanns ingen koppling till vilka behov av frivilliga som fanns eller specifika uppdrag. Efter en tid skickades namnlistorna vidare till Röda korset två gånger per dag.[351] Enligt Röda korset var listorna dock inte så behjälpliga. Det fanns ingen struktur i dem och det gick inte att se var i landet personen bodde.[352] Efter hand förfinades listorna och delades in utifrån kompetenser. På listan från 30 juli 2018 fanns det exempelvis 182 personer i kategorin grävare, maskinförare, röjning och 186 personer i kategorin brandmän och liknande. Totalt fanns det den dagen 813 personer uppskrivna.[353]

Den intresserade kunde också anmäla sig som frivilligintresserad via Röda korset. Den 19 juli 2018 fick Röda korset i uppdrag av MSB att samordna frivilligresurser för alla skogsbränder i landet. 6120 personer anmälde sig som spontanfrivilliga via Röda korsets webbplats.[354] Från Röda korsets listor kontaktades flera personer som bodde i närheten av Ljusdal och som sedan medverkade i insatsen.[355]

4.6.6. Ersättning

Alla enskilda medborgare som har medverkat i räddningstjänst enligt tjänsteplikten i LSO eller frivilligt med räddningsledarens samtycke har rätt till ersättning.[356] Under skogsbranden i Västmanland 2014 ersattes frivilliga som privatpersoner, inkallade enligt tjänsteplikten. Länsstyrelsen Västmanland betalade då ut cirka 2,8 miljoner kronor i ersättning till frivilliga, främst personer från olika FRG.[357]

Avtalet för räddningstjänstpersonal i beredskap (rib-avtal) används huvudsakligen för deltidsbrandmän. Men det är också vanligt, och en rekommendation från MSB, att frivilliga ersätts enligt samma nivåer som rib-avtalet. För frivilliga sommaren 2018 innebar det en timpenning på 233 kronor.

4.6.6.1. Ljusdals kommun ingår rib-avtal med nyckelpersoner

Lottis Nilsson, krisberedskapshandläggare, Ljusdals kommun byggde upp en stab för att hantera frivilligfrågorna. Mandatet fick hon av kommunchefen och framåt 20 juli fanns det en fungerade organisation ute på Fönebasen. Det kändes viktigt att ha ordning på personalen och Nilsson skrev därför rib-avtal med 40 frivilliga som bedömdes som viktiga för att insatsen skulle fungera.[358]

Nilsson hade ett tätt samarbete med Åsa Älander, Röda korset, som till vardags arbetar i Ljusdals kommun. Deras inställning är att det hade räckt med att ersätta de 40 personer som hade ingått avtal. Bland nyckelpersonerna fanns bland annat Åsa Älander,

[351] Jerfsten, Sara. Intervju 2019-04-08.
[352] Älander, Åsa. Intervju 2019-03-29.
[353] Jerfsten, Sara. Intervju 2019-04-08.
[354] Svenska Röda Korset. 2018. Nationella samordningen av volontärer vid skogsbränderna avslutas.
[355] Älander, Åsa. Intervju 2019-03-29.
[356] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 7 kap. § 4.
[357] Asp m.fl. 2015. Bara skog som brinner? s.101-102.
[358] Nilsson, Lottis. Intervju 2019-04-17.

arbetsledarna på de olika platserna, bilkårister utan avtal med andra myndigheter och några personer från Ljusdals racingklubb, som normalt sett har verksamhet på Fönebasen.[359]

4.6.6.2. Länsstyrelsens arbete med att betala ut ersättningar

Hur Länsstyrelsen i Gävleborgs län skulle se på alla frivilliga var ingen lätt fråga. Frågan om frivilliga skulle ersättas och i så fall hur diskuterades inom staben fram och tillbaka i över tio dagar. Inledningsvis förbereddes ett beslut om ersättning enligt tjänsteplikten i LSO, samma modell som användes under skogsbranden i Västmanland 2014. Senare ändrades det till arvodering och inte anställning. Någon dag senare var det tidsbegränsad anställning med ersättning enligt rib-avtalet.

Samtidigt som diskussionerna pågick på Färilastaben kommunicerade länsstyrelsens representanter till Åsa Älander och Anna Nordlund, som bägge hade hand om stora grupper frivilliga, att de skulle börja samla in personuppgifter för att veta vilka de frivilliga var. Deras svar var att det inte var möjligt. Arbetsbelastningen var så pass stor och dessutom saknades förteckning över vilka personer som varit där vilka tider. Även om det fanns schemaläggning så var det alltid fler människor där än de som stod på schemat.

En form av beslut i ersättningsfrågan kom när regeringen den 26 juli beslutade att tilldela MSB 25 miljoner kronor för att ersätta frivilliga organisationers samordning och frivilliga insatser under sommarens bränder.[360]-Även om det i och med regeringsbeslutet nu fanns finansiering för ersättning så råder det fortfarande oklarhet kring vilka som ska räknas som frivilliga. Länsstyrelsen gick ut med att alla frivilliga kommer att ersättas. Flera av de inblandade menar att beskedet var en miss från länsstyrelsens sida. Tanken var inte att betalning skulle gå till privatpersoner utan bara till dem med frivilligavtal. Att kommunikation inte blev detsamma tros bero på ett missförstånd inom staben.

Återigen kom krav från länsstyrelsen om att Röda korset och Färilafolkan skulle samla in namnuppgifter på sina frivilliga. På ett samverkansmöte ifrågasatte de om beslutet var genomtänkt och vilka konsekvenser det kunde få.[361] Lottis Nilsson, Ljusdals kommun, såg flera problem. Ett handlade om var man ska dra gränsen för vem som har rätt till ersättning och inte. Om den frivillige får en särskild uppgift bör kommunen, eller den som leder insatsen, skriva avtal med personen. Som det var nu kunde även personer som gjort frivilliga insatser som inte varit till nytta för insatsen få ersättning.[362]

Strax efter avslutad insats blev Åsa Älander, Röda korsets lokala insatsansvariga, uppringd av flera representanter från länsstyrelsen. Ytterligare en gång hade det kommit nya besked i ersättningsfrågan. Nu skulle inte längre alla frivilliga ersättas. De sade att hon själv måste ringa till alla och meddela att det inte blir någon ersättning. Efter tre veckors intensivt arbete och lite sömn blev beskedet droppen för Älander som börjar storgråta av utmattning. Länsstyrelsen försatte Röda korset och henne själv i en omöjlig situation, enligt Älander. Om det hade blivit ändringar från det länsstyrelsen tidigare hade kommunicerat borde det ha varit deras ansvar att kommunicera.[363] Liknande historia

[359] Nilsson, Lottis. Intervju 2019-04-17; Älander, Åsa. Intervju 2019-03-29.
[360] Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, ändringsbeslut 2018-07-26.
[361] Nilsson, Lottis. Intervju 2019-04-17; Nordlund, Anna. Intervju 2019-04-02.
[362] Nilsson, Lottis. Intervju 2019-04-17.
[363] Älander, Åsa. Intervju 2019-03-29.

berättas av Anna Nordlund. När de motvilligt till sist ändå började sprida information i Facebookgruppen om att de går att söka ersättning blev det ”skrik och panik på staben”. Vid ett möte med räddningsledaren, landshövdingen och Uppsalas länsråd, som tillfälligt stöttade insatsen, var landshövdingen, enligt Nordlund, bekymrad över vilka kostnader frivilligersättningarna kunde innebära.[364] Det började klarna vilket stort antal personer som de frivilliga utgjorde. Vid mötet kom de överens om att länsstyrelsen skulle bjuda in till möte och be om ursäkt.[365]

I september var MSB:s riktlinjer för ersättning klara. Riktlinjerna för ersättning exkluderar ingen: ”Med frivilliga menas medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer (FFO) eller andra ideella organisationer eller enskilda spontanfrivilliga och autonoma frivilliggrupper.” Beslutet att frivilliga, även de privatpersoner som agerat spontant ska ersättas har krävt en omfattande hantering för länsstyrelsen.

I Facebookgrupperna gick det att se blandade reaktioner på ersättningen. Många blev upprörda. De hade ställt upp för att hjälpa till. Det var ingen som förväntade sig att de skulle få ersättning. En del skrev att de skulle ansöka om ersättning men sen skänka bort pengarna. Det finns också kritik mot hur pass frikostig ersättningen har varit. Det går att få ersättning för både arbetstid och utlägg. Intervjupersonerna nämner fall de hört om då ersättning getts för nya bildäck, på grund av slitage, och för borttappade solglasögon[366].

I början av februari 2019 hade länsstyrelsen betalat ut ersättning till 352 personer, men ansökningarna fortsätter att komma in. Under räddningsinsatsen gjordes försök att dela ut blanketter till frivilliga på plats, men de flesta av dem som har ansökt om ersättning har gjort det i efterhand via länsstyrelsens webb. Blanketten gjordes också om något efterhand. Hittills har länsstyrelsens ersättningar till frivilliga uppgått till cirka fem miljoner kronor. En handläggare beskriver det som väldigt märkligt att betala ut samma ersättning till alla personer, oavsett vad de har gjort och vilken kompetens de har. Ersättning sker enligt rib-avtalet, vilket innebär ersättning på 233 kronor per timme. En del personer har angett att de har jobbat 20-24 timmar i sträck, vilket är svårt att verifiera. För en del var arbetspassen verkligen så långa.[367]

För att kunna få reda på vilka de frivilliga var, och därmed vilka som har rätt till ersättning, har länsstyrelsen varit beroende av bland annat Åsa Älander och Anna Nordlund. Älander har försökt verifiera timmarna men Nordlund har sagt att hon inte kan verifiera några timantal utan enbart om personen har varit på Färilafolkan eller inte. Älander har lagt närmare 100 timmar på att verifiera ersättningsanspråk. Det efterarbetet har inte länsstyrelsen velat ersätta utan det har istället gjorts av Röda korset.[368]

Många av dem som har intervjuats till denna utvärdering är kritiska till att ersättning betalades ut både till spontanfrivilliga och till personer som var där med avtal. Ersättning borde endast ha getts till dem som hade en särskild uppgift och var utpekade av staben eller räddningsledaren. Det finns en oro för att ersättningarna sätter en standard och

[364] Nordlund, Anna. Intervju 2019-04-02.
[365] Nordlund, Anna. Intervju 2019-04-02.
[366] Nilsson, Lottis. Intervju 2019-04-17; Nordlund, Anna. Intervju 2019-04-02.
[367] Länsstyrelsen Gävleborg. 2019. Anteckning 2019-02-05. Karlsson, Mia, samordningskansliet och L1.
[368] Älander, Åsa. Intervju 2019-03-29; Nordlund, Anna. Intervju 2019-04-02.

förväntningar inför nästa kris.[369] Även kostnaden för att ersätta frivilliga riskerar att stiga. Att ersätta frivilliga från Ljusdalsbränderna har än så länge kostat nästan dubbelt så mycket som efter Västmanlandsbranden 2014.

4.6.7. Tiden efter insatsen

Efter insatsen skickade Röda korset brev till alla som arbetade som frivilliga för organisationen. De tackade för deras insats och informerade om att det var möjligt att söka ersättning. Röda korset bjöd också in till flera uppföljande möten, bland annat för att se hur de frivilliga mådde efter insatsen.[370]

Sammantaget känner de frivilliga en stor stolthet över sina insatser. Det har varit olika hur pass tärande insatserna har varit för den egna personen, hur pass intensivt och stressfyllt arbetet har varit och vilken vila och sömn de lyckades få under de veckor som insatsen pågick. Det är också olika hur pass mycket efterarbete det har varit. Som tidigare nämnts arbetar Röda korsets lokala insatsansvariga fortfarande med att verifiera ersättningar.[371]

De flesta frivilliga kom från trakterna kring brandområdet. En intervjuperson beskrev att det gamla grollet som traditionellt finns mellan Järvsö, Ljusdal och Kårböle lades åt sidan.[372] Minnet av sommaren blev istället att det var de lokala krafterna tillsammans som löste de akuta problemen.[373]

[369] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp frivilliga 2019-03-28; Älander, Åsa. Intervju 2019-03-29; Nordlund, Anna. Intervju 2019-04-02; Nilsson, Lottis. Intervju 2019-04-17.
[370] Älander, Åsa. Intervju 2019-03-29
[371] Älander, Åsa. Intervju 2019-03-29; Nordlund, Anna. Intervju 2019-04-02; Olsson, Åsa. Intervju 2019-04-09.
[372] Olsson, Åsa. Intervju 2019-04-09.
[373] Älander, Åsa. Intervju 2019-03-29.

4.7. Matleveranser till insatspersonal

Att kunna nå ut med mat till insatspersonalen i skogen blev tidigt en viktig fråga. Ungefär samtidigt som länsstyrelsens övertagande började det också komma rapporter om brandmän, förare och annan släckningspersonal som arbetade långa pass i skogen utan att få mat. Rykten gick om att det inte fanns tillräckligt med mat. Upprördheten var stor i Facebookgrupperna som bildats med anledning av bränderna. En som tog saker i egna händer var, som tidigare nämnts, Åsa Olsson, som blev känd som pizza-Åsa. Hon började leverera pizza till insatspersonalen.[374]

Det var tidvis problem med matleveranserna men det var inte på grund av det fanns för lite mat. Snarare handlade det om att det var svårt med distributionen eftersom insatspersonal flyttade på sig. På grund av hur branden utvecklades kunde det bli långt eller farligt att gå till den bestämda upphämtningsplatsen. Hemvärnet körde ut matlådorna till olika upphämtningsplatser i brandområdet. Bilkåren körde på uppdrag av Trafikverket ut maten till förare av gödseltunnor och liknande.[375] Trafikverket tog på sig ansvaret för förarna eftersom räddningstjänsternas sektorchefer inte såg sig ha möjlighet.[376]

Vid en tidpunkt meddelade Hemvärnet att de inte ville hjälpa till med matleveranserna längre. De såg sig som en bättre resurs i brandsläckningen. Länsstyrelsen bad då Röda korset att hitta spontanfrivilliga som kunde köra ut mat, men deras lokala insatsledare Åsa Älander vägrade. Hon ville inte skicka ut frivilliga som inte vet hur de ska agera om de skulle möta öppna lågor. Istället kontaktade hon bilkårister från hela länet som var på plats nästa morgon. På morgonen hade dock Hemvärnet ändrat sig och kunde tänka sig att fortsätta köra ut mat. Bilkåristerna användes istället för att sköta motorpumpar i skogen.[377]

I början packades maten i portionslådor inne i en hangar på Fönebasen av Röda korset. Maten levererades i kantiner från Kostservice på Ljusdals kommun. Men för att få bättre ordning på hela livsmedelskedjan flyttades ompaketeringen till köket på Färilaskolan.[378] Som mest paketerades 1300 matlådor till ett och samma måltidstillfälle.[379] En del av matlådorna lämnades kvar till stabspersonal och insatspersonal som var förlagd till Färilaskolan. De flesta matlådorna levererades till insatspersonal i skogen.[380]

De höga temperaturerna gjorde att det fanns en stor oro för att brandmän och annan insatspersonal skulle drabbas av magsjuka på grund av bristande livsmedelshygien eller mathantering.

[374] Läs mer om pizzaleveranserna under kapitlet om frivilliga.
[375] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-29. Så fungerar mattransport till insatspersonal i skogen.
[376] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp frivilliga 2019-03-28.
[377] Älander, Åsa. Intervju 2019-03-29.
[378] Älander, Åsa. Intervju 2019-03-29.
[379] Älander, Åsa. Intervju 2019-03-29.
[380] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-29. Så fungerar mattransport till insatspersonal i skogen.

4.8. Efterarbetet och samordningskansliet

Diskussionerna om efterarbetet började i Färilastaben andra veckan efter övertagandet. Under ett möte mellan länsstyrelsen Gävleborg, kommunen och räddningsledaren fördes diskussioner om hur arbetet med efterdyningarna av bränderna skulle omhändertas. I samband med mötet etablerades vad som kom att kallas Inriktande forum. Efterarbetet organiserades av länsstyrelsen i samarbete med Ljusdals kommun och växte gradvis fram i samband med att Färilastaben avvecklades under sista veckan av räddningsinsatsen. Respektive stabsfunktion överlämnade sitt arbete till vad som kom att bli samordningskansliet som blev en rest av Färilastaben. Måndagen den 6 augusti inleddes arbetet med kansliet[381] och den 10 augusti, dagen efter att räddningsinsatsen hade avslutats, öppnade samordningskansliet formellt i Ljusdals kommuns lokaler.[382]

Det uttalade syftet med samordningskansliet var att samordna det långsiktiga arbetet med att hantera konsekvenserna av bränderna tills alla drabbade återgått till normalläge. Genom kansliet skulle samtliga som drabbats av Ljusdalsbränderna och övrigt berörda erhålla stöd från en och samma plats.[383] I samband med att kansliet öppnade tog Länsstyrelsen i Gävleborgs län tillsammans med Ljusdals kommun fram en gemensam målbild för samordningskansliet:

(1) Samhällsfunktioner och drabbade i området ska återgå till det normala så fort som möjligt och de drabbade ska omhändertas på ett professionellt sätt.
(2) Samordningskansliet arbetar för att hantera effekterna av alla konsekvenser av branden och verkar till dess att normaltillstånd för de inblandade nåtts.
(3) Vi levererar löpande målgruppsanpassad information om på vilket sätt storbrandens kort- och långsiktiga konsekvenser hanteras.
(4) Ingen människa ska komma till skada och människans hälsa är i fokus, såväl drabbade som egna medarbetare.
(5) Vi har en fungerande samordning för hantering av skogen i brandområdet.[384]

4.8.1. Inriktande forum

Mötesformen inriktande forum bildades i ett tidigt skede och leddes av landshövdingen Per Bill. Syftet var att diskutera arbetet efter att räddningsinsatsen avslutats och de långsiktiga effekterna av räddningstjänstbeslut.[385] Syftet var också att skapa en samlad lägesbild och samordning mellan berörda aktörer för att bidra i processen mot ett normaltillstånd för medborgarna i Gävleborgs län.[386] En viktig skillnad från skogsbranden i Västmanland 2014 var att den högsta beslutande nivån skulle leda mötena för att skapa effektivitet.[387] Utöver landshövdingen och räddningsledaren, deltog initialt länsrådet, regiondirektören, kommunstyrelsens ordförande, kommunchefen, Polismyndigheten och Trafikverket vid mötena. I samband med att räddningsinsatsen avslutades och samordningskansliet öppnade blev inriktande forum en styrgrupp för kansliet.[388] Efter att

[381] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp samordningskansliet 2019-03-28.
[382] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-08-09. Stabsorientering den 9 augusti 2018.
[383] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-09-19. Nya samordningskansliet invigt.
[384] Länsstyrelsen Gävleborg. Samordningskansliet - Målgrupper, begrepp och indelningar: Gemensam målbild.
[385] Åhnberg, Patrik. Intervju 2019-04-08.
[386] Länsstyrelsen Gävleborg. Minnesanteckningar inriktandeforum 2018-07-28.
[387] Åhnberg, Patrik. Intervju 2019-04-08.
[388] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-08-08. Minnesanteckningar inriktandeforum.

kansliet varit aktivt i en vecka beslutades att inriktande forum istället skulle verka som bollplank mer än styrgrupp.[389]

Länsledningens initiativ till inriktande forum var en tydlig signal för att länsstyrelsen, genom samordningskansliet, skulle ta ett övergripande och samordnande ansvar för efterarbetet. Eftersom länsstyrelsen tagit över räddningstjänsten föll det sig naturligt att den även skulle ansvara för sviterna efter insatsen.[390] Kommunchefen Nicklas Bremefors beskriver det som ”en förlängning av övertagandet”[391]. Länsledningen såg det också som ett samordningsansvar genom sitt geografiska områdesansvar.[392] Därtill bedömdes Ljusdals kommun vara en för liten kommun i termer av finansiella och personella resurser för att leda efterarbetet.[393] Ljusdals kommun uppfattades inte heller ha ambitionen att ta ett större ansvar för efterarbetet. Medarbetare på länsstyrelsen kände däremot en trygghet i att länsledningen ville och kunde ta en samordnande roll och att detta skulle prioriteras framför viss ordinarie verksamhet.[394] Ljusdals kommun har uttryckt en stor tacksamhet för att länsstyrelsen åtog sig att samordna efterarbetet.[395]

4.8.2. Arbetsfördelning och organisation

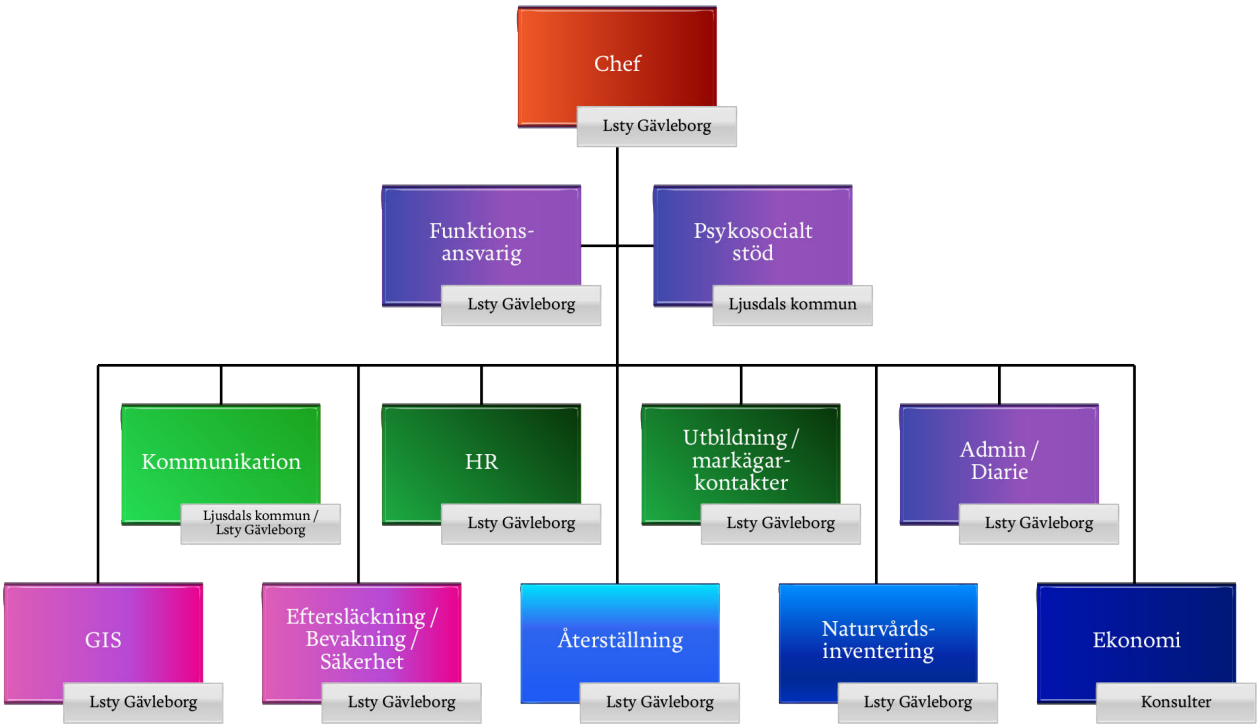
Länsstyrelsen Gävleborg var huvudansvarig för samordningskansliet och Joel Isensköld utsågs som chef för kansliet. Initialt arbetade 10-16 personer i kansliet med medarbetare från både Länsstyrelsen Gävleborg, Ljusdals kommun samt tre konsulter.[396] Kansliet höll veckovisa möten mellan länsstyrelsen och kommunen. Samordningskansliet ansvarade för att

- samordna skogsägarnas arbete med eftersläckning, efterbevakning, tillträdesförbud och trädsäkring
- återställning av brandgator,
- ekonomi inklusive ersättningsanspråk för frivilliga, privata samt drabbade, och fakturahantering,
- kommunikation till de drabbade, kommuninvånare och allmänheten,
- psykosocialt stöd, samt
- Geografiska informationssystem (GIS) och administration.

Ljusdals kommun arbetade främst med psykosocialt stöd (posom) och med kommunikationsfrågor. Posom-gruppens uppgift är att ge kommunens invånare stöd i samband med större olyckor och kriser. I gruppen finns representanter från kommunen, kyrkan, polisen, och räddningstjänsten. Gruppen aktiverades under de första dagarna av branden för att senare ingå i samordningskansliet.[397] Posom-gruppen anordnade en utbildning för personalen på samordningskansliet i hur man bemöter drabbade. För drabbade fanns en stödtelefon som bemannades av gruppen dagtid och av jourhavande präst eller jourhavande medmänniska nattetid.[398] Kommunen bemannade

[389] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-08-17. Minnesanteckningar inriktandeforum.
[390] Bill, Per. Intervju 2019-04-09; Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp samordningskansliet 2019-03-28.
[391] Bremefors, Nicklas. Intervju 2019-04-16.
[392] Lauritzsen, Veronica och Ekenberg, Lise. Intervju 2019-03-19
[393] Bremefors, Nicklas. Intervju 2019-04-16; Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp samordningskansliet 2019-03-28.
[394] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp samordningskansliet 2019-03-28.
[395] Bremefors, Nicklas. Intervju 2019-04-16; Molin, Lars. Intervju 2019-04-23.
[396] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp samordningskansliet 2019-03-28.
[397] Ljusdals kommun. 2018-07-27. Så har Posom arbetat med branden.
[398] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-08-10. Samordningskansliet. Avstämningsmöte minnesanteckningar.

kommunikationsenheten med kommunikatörer från Ljusdals Energi och SKL för att arbeta med strategisk kommunikation.[399]



Figur över samordningskansliets organisation.

Länsstyrelsen Gävleborg ansvarade för kansliets övriga frågor, från att samordna skogsägarnas arbete till ersättningsanspråk, administration samt kommunikation. Länsstyrelsen bemannade kansliet med ordinarie personal i första hand. Inledningsvis fanns samordningskansliet fysiskt tillgängligt i Ljusdals kommuns lokaler[400] för att med tiden trappas ner och istället erbjuda stöd på distans och via förbokade möten.[401] I mitten av augusti fick kansliet ungefär 20-25 samtal och tre till sex besök per dag. Med tiden avtog antalet samtal och besök och sedan oktober 2018 sitter länsstyrelsens medarbetare i Gävle och Ljusdals kommuns medarbetare i kommunhuset.[402]

4.8.3. Information och kommunikation

Samordningskansliet inledde sitt arbete med att anordna tre informationsträffar. Informationsträffarna hölls i bygden kort efter att räddningsinsatsen avslutats, en i respektive drabbat område. En viktig drivkraft för kansliet var risken för suicid bland skogsägare. Drivkraften byggde på en missuppfattning om att många skogsägare skulle ha tagit livet av sig efter stormen Gudrun på grund av förlorad skog. Missuppfattningen, som har fått stor spridning, är närmast att betrakta som en vandringssägen.[403] Länsstyrelsen i Västmanland arbetade efter skogsbranden 2014 utifrån samma missuppfattning, men med

[399] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp samordningskansliet 2019-03-28.
[400] Ljusdal Energikoncernens lokaler; Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp samordningskansliet 2019-03-28.
[401] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-08-10. Samordningskansliet. Avstämningsmöte minnesanteckningar.
[402] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp samordningskansliet 2019-03-28.
[403] Londos, Eva och Åkesson, Peter. 2008. Till minne av stormen Gudrun. Jönköping läns museum. Rapport nr. 56.

samma omtanke om de drabbade. Länsstyrelsen i Gävleborg tittade i efterarbetet på hur kollegorna i Västmanland hade agerat.

Det var efter ett föredrag om skogsbranden i Västmanland 2014 där dåvarande posomgrupp träffat invånarna som samordningskansliet uppmanades att göra detsamma. Under träffarna, som varade i 3,5 timmar, grillades det korv och markägarna fick personlig kontakt med medarbetarna i kansliet. De drabbade fick således möjlighet att ställa många frågor under avslappnade förhållanden. Vid träffarna deltog kansliet inklusive posomgruppen samt Robert Strid eller Patrik Åhnberg. Informationsträffarna beskrivs av länsstyrelsen Gävleborg och Ljusdals kommun som en framgångsfaktor för kansliet. Även de drabbade har visat uppskattning för mötena och beskrivit i kontakterna att de harhaft fullt förtroende för samordningskansliet.[404]

I slutet på oktober 2018 anordnade samordningskansliet också ett informationsmöte för de drabbade. Ungefär 50 personer deltog under mötet i Färilarevyn där länsstyrelsen, Skogsstyrelsen och kommunen informerades om de juridiska och ekonomiska ramarna för efterarbete. Syftet med mötet var också att samla in frågor från markägarna som sedan skulle lyftas med MSB.[405]

All information om efterarbetet kommunicerades i första hand via kommunens hemsida men fanns också tillgänglig på länsstyrelsens hemsida. Merparten drabbade hörde av sig till samordningskansliet via post eller telefon då flertalet inte använder internet och sociala medier. Det fanns ett telefonnummer för samordningskansliet som till en början var öppen dygnet runt. Alla frågor som rörde efterarbetet skulle gå via kansliet för att bättre kunna organisera arbetet. Kansliet kunde därefter besvara frågorna genom sin samordnande roll med skogsbolagen och myndigheterna. Kommunikationssamarbetet mellan länsstyrelsen och kommunen upplevdes som bra och responsen från invånarna var att det varit tydligt var de kunde få information och vart de skulle vända sig. De tre informationsträffarna var också ett viktigt komplement för informations- och kommunikationsarbetet eftersom invånarna fick ett namn och ansikte på samordningskansliet.[406]

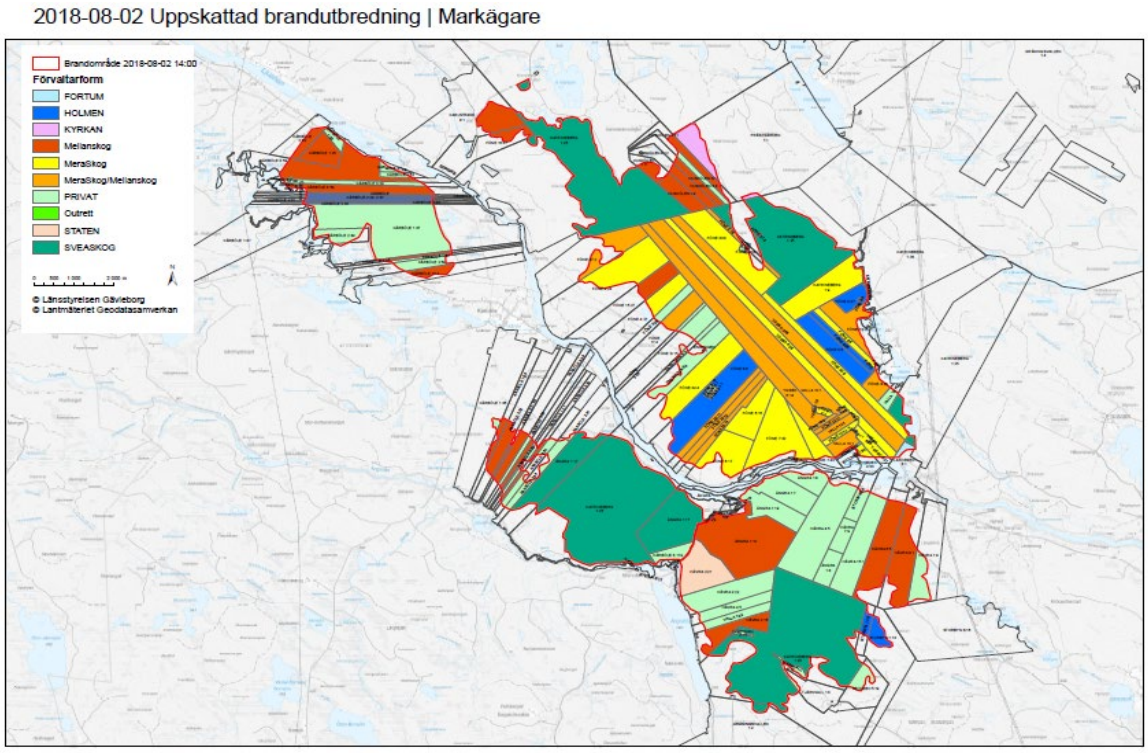
Samordningskansliet arbetade också med att ta fram informationsblad om skogsbränderna. Ljusdals kommun tog fram informationsblad om risker med skog som brunnit och en folder om krisstöd. Länsstyrelsen Gävleborg producerade en broschyr om efterarbetet och återställning efter skogsbränderna samt information om ersättningsanspråk.[407] Som en gest av tacksamhet skickade samordningskansliet under hösten 2018, undertecknat av Per Bill och kommunchef Nicklas Bremefors, tackbrev till alla organisationer som varit inblandade under Ljusdalsbränderna.[408]

4.8.4. Samordning

Sammanlagt hade 134 markägare drabbats, ungefär 200 personer evakuerats, 20-30 byggnader påverkats och 9500 hektar skog brunnit. Samordningen av efterarbetet blev

[404] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp samordningskansliet 2019-03-28.
[405] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-11-01. Informationsmöte 29 oktober: Många frågor återstår i efterarbetet.
[406] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp samordningskansliet 2019-03-28.
[407] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-08-17. Minnesanteckningar inriktandeforum.
[408] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-09-28. Inriktandeforum.

mer omfattande och utmanande än väntat för länsstyrelsen.[409] Enligt LSO ligger ansvaret för efterbevakning, tillträdesförbud och trädsärkring hos markägarna. För att på enklaste sätt samordna markägarnas arbete delades Ljusdalsbränderna in i tre sektorer som fördelades på de tre stora skogsbolagen Mellanskog, Holmen skog och Sveaskog.[410] Det bedömdes vara mer kostnadseffektivt att genom skogsbolagen omhänderta markägarnas efterarbete än att låta 134 privata markägare anlita företag för att sköta efterbevakning och trädsäkring själva.[411] Ersättning för skogsbolagens arbete skulle länsstyrelsen bekosta. Majoriteten skogsägare var försäkrade, endast ett fåtal var oförsäkrade. Om skogen är försäkrad ersätts skogsägarna för eftersläckningskostnader som försäkringsbolaget bedömer vara skäliga. Mattias Ermanbrix, restvärdeledare, Nerikes brandkår, fick i uppdrag av länsstyrelsen att samordna eftersläckningsarbetet mellan markägare, MSB och försäkringsbolag.[412] Alla markägare erbjöds också utbildning i eftersläckning och trädsäkring.[413] Länsstyrelsen Gävleborg ansvarade också för att samordna luftbevakning av brandområdena för eftersläckning, bevakning och naturvärdesinventering.[414]



Figur 3: Ägarstruktur Ljusdalsbränderna

Den 27 augusti kunde efterbevakningen avslutas. De brandskadade områdena bedömdes dock som fortsatt farliga med risk för fallande träd och brandhål. Tillträdesförbudet gäller ännu och kommer förmodligen gälla till sommaren 2019.[415]

[409] Länsstyrelsen Gävleborg. 2019-04-24. Budskapsplattsform – skogsbränderna i Ljusdals kommun.
[410] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-08-17. Inriktandeforum.
[411] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp samordningskansliet 2019-03-28.
[412] Brandsäkerhet. 2018-11-13. Intensivt efterarbete efter skogsbränderna.
[413] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-08-17. Inriktandeforum.
[414] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-17. Inriktandeforum.
[415] Brandsäkerhet. 2018-11-13. Intensivt efterarbete efter skogsbränderna.

Skogsstyrelsen och Trafikverket inventerade tillsammans med markägarna hela vägsystemet efter bränderna och totalt behövde 13 mil väg flödessäkras och 4,4 mil brandgator återställas. I april 2019 var majoriteten vägar som förstörts återställda men återställning av begränsningslinjer var fortfarande i ett uppstartsläge.[416]

4.8.5. Samverkan med andra myndigheter

I början på augusti 2018 beslutade regeringen att Länsstyrelsen i Jämtlands län skulle få ett nationellt uppdrag att samordna eftersläckningsarbetet. Samordningen bestod i att ”bistå länsstyrelser och andra statliga myndigheter samt kommuner i arbetet med att säkerställa att överlämningen av ansvaret från räddningstjänsten till ägaren eller nyttjanderättshavaren (markägaren) sker på ett säkert sätt när räddningsinsatsen är avslutad”[417]. I uppdraget ingick också att bistå berörda aktörer med information om hur samarbetsformer kan upprättas och utforma en modell för hur eftersläckningsarbete kan organiseras i områden med många berörda markägare.[418]

Länsstyrelsen Gävleborg förväntade sig mer av länsstyrelsen i Jämtland. Dialogen mellan länsstyrelserna var i första hand en avstämning med dagliga möten mellan de tre drabbade länsstyrelserna samt statliga myndigheter. Förhoppningen var att via länsstyrelsen Jämtland få ett bredare stöd i samarbetet med MSB. Länsstyrelsen Gävleborg upplevde att länsstyrelserna hade olika förutsättningar eftersom Gävleborg var den enda som övertagit räddningstjänsten och därmed efterarbetet. I Jämtland ansvarade räddningstjänsten för de frågor som samordningskansliet ansvarade för i Gävleborg vilket skapade en brist på förståelse för de utmaningar som länsstyrelsen Gävleborg stod inför.[419]

Samordningskansliets samarbete med MSB rörde framförallt statlig ersättning. Vid större händelser såsom skogsbränder har kommunen rätt till ersättning av staten för kostnader som uppkommit som en direkt följd av räddningsinsatsen.[420] Eftersom länsstyrelsen tog över räddningsinsatsen gick också ersättningsanspråken via länsstyrelsen Gävleborg. Kontakten med MSB upplevdes som spretig och personberoende där svaren och tolkningen av lagen kunde variera beroende på handläggare eller jurist. Detta medförde att länsstyrelsen spelade in samtalen med MSB, något som hade godkänts på förhand. Myndigheterna hade olika förhållningssätt till bränderna då länsstyrelsens medarbetare kände ett ansvar gentemot sina drabbade medborgare. Länsstyrelsen uppfattade det som att MSB inte hade samma förståelse för händelsen och att erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 inte hade omhändertagits. Mycket tid ägnades åt att identifiera myndigheters, inklusive MSB:s och länsstyrelsens, uppgifter och mandat i

[416] Länsstyrelsen Gävleborg. 2019-04-12. Minnesanteckningar Inriktandeforum.
[417] Näringsdepartementet. 2018-08-02. Regeringsbeslut. Uppdrag om nationell samordning av eftersläckningsarbetet efter stora skogsbränder 201. N2018/04261/SK.
[418] Näringsdepartementet. 2018-08-02. Regeringsbeslut. Uppdrag om nationell samordning av eftersläckningsarbetet efter stora skogsbränder 201. N2018/04261/SK.
[419] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp samordningskansliet 2019-03-28.
[420] MSB. 2018. Statlig ersättning vid stora skogsbränder - Information till Länsstyrelser och Räddningstjänster. Publ.nr: MSB1262 – juli 2018.

efterarbetet. Länsstyrelsen förväntade sig att detta skulle vara kartlagt av MSB efter Västmanland.[421]

4.8.6. Ekonomi

En schablonberäkning visade att skog av ett värde på mer än 300 miljoner kronor hade berörts i större eller mindre utsträckning. Ersättning för brandskadad skog skulle ersättas genom försäkringsbolagen och skog som förstörts av insatsen, såsom brandgator, skulle ersättas av MSB. Därtill fick Skogsstyrelsen 72 miljoner kronor av regeringen för skogsbruken i Gävleborgs, Jämtlands och Dalarnas län. I slutet på mars 2019 hade ännu inga utbetalningar skett till markägare.[422]

Ersättning för kostnader som enligt LSO kunde hänföras till insatsen skulle ersättas. När länsstyrelsen tog över ansvaret för insatsen tog den även över ansvaret för ersättning. I slutet på oktober 2018 hade samordningskansliet mottagit 300 fakturor om 40 miljoner kronor och 350 stycken frivilligersättningar.[423] MSB ersatte sedan länsstyrelsen för dessa kostnader. Länsstyrelsen Gävleborg hade också stora interna kostnader för bland annat personalens arbete, boende, resor, traktamenten och inlånad länsstyrelsepersonal. Detta bedömdes uppgå till 16 miljoner kronor, varav Jämtlands läns pengar för samordningsuppdraget bidrog med 3 miljoner kronor och regeringen med 11 miljoner kronor.[424] I slutet på augusti 2018 bedömde länsstyrelsens kostnader för efterarbete 2018 grovt uppgå till 12 miljoner och 6 miljoner för uppskattade merkostnader under 2019. Länsstyrelsen äskade därför stöd från regeringen för merkostnader för efterarbetet.[425] Det dröjde till december innan länsstyrelsen fick besked om de ekonomiska ramarna för merkostnaderna under insatsen och efterarbetet vilket beskrivs som en stor osäkerhetsfaktor och påfrestning på organisationen. I slutet på mars 2019 inväntade länsstyrelsen fortfarande besked utifall de får ekonomiskt stöd för det efterarbete som görs under 2019.[426]

4.8.7. Arbetsbelastning medarbetare

Personalen på länsstyrelsen som på något sätt arbetat med skogsbränderna erbjöds avlastningssamtal en månad efter att räddningstjänsten avslutats. Syftet var att ge medarbetarna en möjlighet att få dela sin upplevelse av händelsen och förebygga samt mildra eventuella reaktioner som kan uppstå efter en krissituation. Samtalen erbjöds genom erfarna kriskonsulter från Brolin Westrell över telefon eller personligt möte. Medarbetarna uppmanades att delta i minst ett samtal, samtalen var inte obligatoriska.[427] Bland de medarbetarna som deltog beskrev 15 procent att de hade olika typer av besvär. Det vanligaste var kvarvarande symtom på stress som lett till sjukskrivning eller behov av professionellt stöd/behandling. De flesta, 85 procent upplevde att situationen var

[421] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp samordningskansliet 2019-03-28; Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. Frågeställningar till MSB återställning; Lauritzsen, Lise Ekenberg. Intervju 2019-03-19.
[422] Skogsstyrelsen. 2019-03-06. Pressmeddelande. Nu kan branddrabbade skogsägare börja söka stöd.
[423] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-09-28. Inriktandeforum.
[424] Lise Ekenberg. Intervju 2019-03-19.
[425] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-08-30. Regeringskansliet. Skogsbränderna i Gävleborgs län 2018 – ekonomisk påverkan Länsstyrelsen Gävleborg avseende myndighetens egna kostnader.
[426] Lauritzsen, Veronica och Ekenberg, Lise. Intervju 2019-03-19; Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp samordningskansliet 2019-03-28.
[427] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-08-28. Avlastningssamtal till medarbetare som arbetat i skogsbranden.

hanterbar och att stressymtomen hade avklingat. I övrigt framkom att arbetssituationen var belastad som en följd av att organisationen var fortsatt påverkad av arbetet runt branden och att man upplevde problem med krisorganisationen och ledarskapet. Flera beskrev också en oro för en uppdelning i A- och B-lag mellan medarbetarna, det vill säga mellan dem som varit involverade och dem som inte varit det. Samtidigt lyfte flera medarbetare fram att arbetet varit en ”värdefull erfarenhet, att det varit en bra övning för framtida kriser och att man är stolt över sin insats”.[428]

Länsstyrelsens medarbetare i samordningskansliet har uttryckt att efterarbetet varit ett sätt att bearbeta händelsen och att det funnits ett stort behov av att prata om det gemensamt.[429] Medarbetarna beskriver också att det varit genomgående god stämning och att alla hjälpts åt för att nå den gemensamma målbilden.[430] Samtidigt beskrivs efterarbetet som mer omfattande för länsstyrelsen än arbetet under insatsen. Utöver samordningskansliet har efterarbetet inneburit föreläsningsförfrågningar, deltagande i utredningar och utvärderingar samt erfarenhetsåterföring.[431] Länsstyrelsen anser inte att den ännu uppnått målet med att återgå till normalläge. Detta beror både på att efterarbetet fortfarande pågår och att flera medarbetare fortfarande har ett behov av att bearbeta händelsen.[432] Sedan årsskiftet kräver efterarbetet i samordningskansliet ungefär 120 procent av en heltidstjänst. Arbetet som återstår är framförallt frågor om säkerhet och avspärrningar i brandområdet samt stöd och ersättning till drabbade och frivilliga. Målet är att minnas ettårsdagen för när räddningsinsatsen avslutades den 9 augusti 2019 och därmed avsluta samordningskansliet.[433]

[428] Brolin Westrell. Övergripande återkoppling av telefonuppföljning 2018-10-11.
[429] Länsstyrelsen Gävleborg. Processledning 2019-03-28.
[430] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp samordningskansliet 2019-03-28.
[431] Lauritzsen, Veronica och Ekenberg, Lise. Intervju 2019-03-19.
[432] Länsstyrelsen Gävleborg. Processledning helgrupp eftermiddag 2019-03-28.
[433] Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-12-13. Minnesanteckningar inriktande forum.

5. Diskussion: utmaningar

Den tematiska analysen har resulterat i ett antal utmaningar för länsstyrelsen och andra aktörer som i detta kapitel diskuteras närmare.

5.1. Situationsförståelse

Under den inledande hanteringen, och då i synnerhet från att bränderna började den 14 juli till mitten av den följande veckan, uppstod svårigheter att förstå situationen och identifiera stödbehov samt att kommunicera detta till andra aktörer. Problemet låg framförallt i ledningen av räddningstjänstinsatsen var underdimensionerad och underbemannad vilket gjorde att den saknade förmåga till analys och situationsförståelse. Ljusdals kommunala räddningstjänst tappade överblicken över situationen och över ledningen av insatsen, utan att förmå att formulera en insikt om problemet.

Att den kommunala räddningstjänsten i Ljusdal, och Ljusdals kommun som helhet, varken kunde formulera en fullständig lägesbild eller sina stödbehov skapade problem för andra aktörer. Det försvårade för de andra räddningstjänster och räddningstjänstförbund som stöttade insatserna. Att insatsledningen inte kunde formulera behoven var problematiskt för andra räddningstjänster som upplevde att de inte kunde stötta med mindre än att de fick en förfrågan. Det är tydligt att effekten i insatsen under de inledande dygnen försämrades avsevärt av att situationsförståelse och insatsanalys uteblev.[434] Bristen på en korrekt lägesbild försvårade inte minst för länsstyrelsen.

I hanteringen av branden i Västmanland försvårades den initiala situationsförståelsen eftersom den lokala lägesbilden inte innehöll konkret lägesinformation och inte spreds. Det lokala samverkansverktyget U-Sam aktiverades inte initialt och när det väl gjorde det förmedlades inte relevant information. (Senare under hanteringen försvårades hanteringen av att en inre krets i hanteringen inte spred information vidare.)[435] Det tog lång tid för länsstyrelsen att skapa sig en samlad lägesbild eftersom kommunerna inte rapporterade in sina lägesbilder.[436] Hanteringen av bränderna i Gävleborg visar på delvis samma svårigheter, men med andra orsaker. Här handlade det snarast om räddningstjänstens begränsade resurser att samtidigt som de bekämpade bränder skapa en lägesbild och identifiera stödbehov.

Det är också erkänt svårt att kunna skapa en tidig och korrekt lägesförståelse och tillika svårt att sprida densamma på ett framgångsrikt sätt. I inledningen till en kris är särskilt några svårigheter som återkommer: För det första är kriser oväntade och avviker från det normala, vilket ställer stora krav på de organisationer och individer som är satta att skapa förståelse.[437] Bränderna i Ljusdal skilde sig på grund av den långvariga torkan från de skogsbränder som räddningstjänsten var van att hantera. Detta gjorde det sannolikt svårare att skapa och förmedla en korrekt situationsförståelse. För det andra uppstår ofta både inom- och mellanorganisatoriska hinder samt kognitiva svårigheter som hämmar

[434] SOU 2019:7.
[435] Asp m.fl. 2015. Bara skog som brinner? s. 115
[436] Asp m.fl. 2015. Bara skog som brinner? s. 129
[437] Boin m.fl. 2017, s. 25.

situationsförståelsen. Enligt kognitionsforskningen använder människor sina inkodade erfarenheter för att förstå situationer de ställs inför och att det tar tid och är svårt att ompröva dessa ramar. Räddningstjänsten i Ljusdal förefaller ha förstått situationen utifrån deras mer rutinmässiga hantering av skogsbränder och sedan haft svårt att ompröva den initiala bedömningen. Länsstyrelsen arbetade emellertid utifrån andra erfarenhetsramar, och då kanske i synnerhet erfarenheterna från Västmanland 2014, och ansvarsområden varför de också kunde ifrågasätta de lägesbilder de fick.[438] När det gäller stark stress, på grund av tidsbrist, bristande resurser och de stora värden som står på spel, kan det ha negativ inverkan på både organisationers och individers förmåga att analysera situationen. Forskningen visar att det kan leda till fokus på utvecklingen på kort sikt och att långsiktiga hänsyn negligeras, ett överdrivet risktagande, rigid användning av etablerade rutiner, tunnelseende, stereotypt tänkande och irritation.[439] Därutöver försvåras inom- och mellanorganisatorisk informationsspridning av att informationsspridning inte prioriteras under den mest akuta fasen av hantering.[440] I hanteringen av branden i Gävleborg syns ett snävt fokus på kort sikt och med det en viss oförmåga att se till ett bredare perspektiv än brandsläckning ha hämmat situationsförståelsen initialt och den första veckan. En mindre utforskad aspekt i krishanteringslitteraturen som var viktig i Gävleborg är hur informationskedjan från lokalt till nationellt, operativt till strategiskt, hämmas om den första nivån inte förmår skapa en lägesbild.

Erfarenheterna visar på två utmaningar för länsstyrelserna i svensk krisberedskap: Länsstyrelserna ansvarar för att formulera regionala lägesbilder och ska också stötta den kommunala räddningsinsatsen. I båda avseenden är länsstyrelsen initialt beroende av den lokala nivåns situationsuppfattning. Länsstyrelsens stab agerade snabbt i det initiala skedet. De har förhöll sig föredömligt kritiskt till informationen som de fick och då de inte upplevde informationen som tillförlitlig gjorde de antaganden baserat på tidigare erfarenheter och kunskaper och åtgärdade senare informationsbristen med att skicka personer till Ljusdal och till den yttre staben i Lassekrog. Däremot har personer i länsstyrelsens stab i Gävle beskrivit att de inte alltid delgavs information från de möten som länsledningen hade med företrädare för kommunen.[441] Erfarenheterna från krishanteringslitteraturen är att situationsförståelse gynnas av att en uppsättning av erfarenheter som kan användas (här främst bränderna i Västmanland), av att samla erfarna personer (TiB:arna) i en stab som gemensamt vrider och vänder på problemen.[442] Det framstår samtidigt som att det upplevts som svårare att överpröva insatsledningens uppfattning om hur situationen hanterades. Här agerade både länsstyrelsen och Robert Strid på Gästrike räddningstjänst genom att försöka på olika sätt trycka på kommunen och räddningstjänsten att se att de behövde förändra ledningsstrukturen. MSB ska också genom underhandskontakter indikerat att de inte uppfattade att insatsledningen fungerade.[443] Länsstyrelsen agerade även här proaktivt, men lägesbilden överprövades redan på söndagen och på distans medan insikten om att det behövdes mer stöd dröjde något längre.

[438] Boin m.fl. s. 34f.
[439] Boin m.fl. s. 36.
[440] Boin m.fl. s. 39.
[441] Länsstyrelsen Gävleborg. Processledning 2019-03-28.
[442] Boin m.fl. s 41ff.
[443] Strid, Robert. Intervju 2019-04-08.

5.2. Övertagande av kommunal räddningstjänst

Att besluta om övertagande ses som ett svårt beslut. Många hänsyn måste tas: operativa, juridiska, ekonomiska och strategiska. Den viktigaste frågan är kanske vem som hanterar insatsen bäst. Att ta över innebär också att en ny organisation måste på plats vilket innebär ett tillfälligt tapp i operativ förmåga. Det innebär också att länsstyrelsen tar sig an uppgifter som de inte sköter i vardagen och ett ansvar för kostnaderna för insatsen. Alltså aktualiserades ett antal utmaningar som är värda att diskutera vidare: hanteringen av de legala ramarna och de ekonomiska förutsättningarna, nyttan med och tidpunkten för övertagandet samt hur länsstyrelsens ansvar för insatsen balanseras mot kommunens och länsstyrelsens respektive geografiska områdesansvar vid kriser.

5.2.1. Legala ramar och ekonomiska förutsättningar

Frågan om ett övertagande fanns med i länsstyrelsens arbete redan från insatsens början. Under den första veckan gjorde emellertid länsstyrelsens stab bedömningen att ett övertagande inte skulle gynna insatsen och fokuserade istället på att stötta den befintliga insatsen. Länsledningen, som befann sig närmre händelseförloppet i Ljusdal, har tydligare arbetat i två spår. De utverkade ett löfte från statsministern vid hans besök om att länsstyrelsen skulle gå kostnadslös ur ett övertagande. De juridiska frågorna ska också haft betydelse. Här har särskilt två frågor varit viktiga: vad motiverar ett övertagande och hur ska räddningstjänst i kommunen utöver den aktuella insatsen hanteras.

Frågan om hur övrig räddningstjänst i kommunen ska hanteras härrör från erfarenheterna av bränderna i Västmanland. Då återdelegerades övrig räddningstjänst tillbaka till kommunerna, vilket inte stämmer med lagstiftningen som säger att länsstyrelsen vid ett övertagande övertar ansvaret för all räddningstjänst i den aktuella kommunen. Det råder delade meningar om hur detta löstes i Gävleborg. Skogsbrandsutredningen skriver att ”[a]nsvaret för räddningstjänstens övriga insatser delegerades tillbaka till räddningstjänsten.”[444] Det finns emellertid inget sådant beslut om ett återdelegerande. Snarare specificerar beslutet om ett övertagande, utöver räddningsledaren, också en funktion som räddningstjänstansvarig. Enligt Patrik Åhnberg, som var den som utarbetade principerna för övertagandet, skulle Nystedt, till vardags räddningschef i Ljusdal, i egenskap av räddningstjänstansvarig med de ordinarie resurserna hantera övrig räddningstjänst, men göra det underställd Robert Strid som räddningsledare. Åhnberg noterar att MSB inte riktigt accepterat denna lösning.[445] Nystedt själv och stabschefen Fridborg har uppfattat det som ett återdelegerande[446] och räddningsledaren Strid har noterat att det inte riktigt stämmer med juridiken.[447] Brännlund, som avlöste Fridborg som stabschef, har uppfattat upplägget såsom Åhnberg konstruerade det. [448] Men det är klarlagt att upplägget inte förmedlats helt tydligt till de övriga inblandade. I praktiken kan det därmed i någon mån stämma att ansvaret för övrig räddningstjänst återgått till kommunen, men i formell mening har räddningsledaren som utsågs av länsstyrelsen haft det övergripande ansvaret. Funktionen som räddningstjänstansvarig framstår som en

[444] SOU 2019: 7, s, 140.
[445] Åhnberg, Patrik. Intervju 2019-04-08.
[446] Nystedt, Peter. Intervju 2019-04-16; Fridborg, Anders. Intervju 2019-04-08.
[447] Strid, Robert. Intervju 2019-04-08.
[448] Brännlund, Mats. Intervju 2019-05-02.

rimlig lösning. Effektiviteten i huvudinsatsen och i övrig räddningstjänst har kunnat upprätthållas inom ramen för den ansvarsordning som lagen stipulerar.

En mer grannlaga juridisk fråga torde ha varit vad som krävdes för ett övertagande. Här ger lagstiftaren relativt lite vägledning. När LSO stiftades ändrades ordalydelsen från att länsstyrelsen vid stora olyckor ”skall” överta ansvaret till att länsstyrelsen ”får” göra det. Enligt utredningen som föregick lagstiftningen, Räddningstjänstutredningen, skulle endast ett fåtal olyckor vara av sådan omfattning och ha så stor påverkan på samhället att det motiverar ett övertagande. Länsstyrelsen skulle därför i första hand ha som ansvar att stötta insatsledningen, men fortsatt ha möjlighet att överta ansvaret.[449] I propositionen, Reformerad räddningstjänstlagstiftning, motiverades detta med att den främsta kompetensen på att hantera olyckor låg hos den kommunala räddningstjänsten. Länsstyrelsen skulle därför i första hand stötta insatsen med ledningsstöd och informationsinsatser.[450] Förarbetena utvecklar inte i vilka kriterier som ska gälla för att länsstyrelsen ska överta ansvaret för en räddningsinsats.

MSB har i allmänna råd tydliggjort dessa förhållanden. Råden säger att länsstyrelsen ”*bör* ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst vid omfattande räddningsinsatser när en eller flera drabbade kommuner inte själva har förmåga att ensamma eller i samverkan med andra utföra räddningsinsatser på ett tillfredställande och effektivt sätt i enlighet med de krav LSO ställer.” För att ytterligare specificera listar MSB fem förhållanden av vilka något ”bör föreligga för att länsstyrelsen ska ta över ansvaret”. Fyra av dessa rör kommunens/kommunernas förmåga att hantera ledning, samverkan och samordning, resurser respektive uthållighet. Den femte förutsättningen är att någon eller några kommuner begär ett övertagande.[451] MSB menar alltså att länsstyrelsen bör överta ansvaret när kommunen inte har förutsättningar att genomföra insatsen eller om kommunen ber om detta.

Länsstyrelsen får därmed dubbla roller där den ena går ut på att se till så att kommunen klarar att lösa uppgiften medan den andra är att ta över insatsen om den kommunala räddningstjänsten själv inte förmår att göra det. Att avgöra hur dessa ska balanseras är en bedömning länsstyrelsen har att göra. Ett övertagande innebär ett stort ansvar, inte minst ekonomiskt där konsekvenserna är svåra att överblicka, och är ett juridiskt svårt område medan stöd är relativt enkelt både ur ett ekonomiskt och juridiskt perspektiv och innebär dessutom inte något direkt ansvar. Det gör att beslutet att överta blir svårt. Regeringen kan förvisso besluta om att en myndighet, såsom länsstyrelsen, ska överta hanteringen. När behovet väl hade identifierats ansågs det viktigt att kommunen var involverad. Det är förklarligt då ett övertagande som går emot kommunens eller den befintliga insatsledningens vilja riskerar effektiviteten i insatsen. Räddningstjänstens befintliga stab ska också ha reagerat negativt på beskedet om att ett övertagande var förestående, men detta ska ha lösts efter att landshövdingen berättade för dem hur länsledningen resonerade. Landshövdingens agerande visar på vikten av att förklara och förankra beslutet om övertagande i den befintliga organisationen.

[449] SOU 2002:10. Reformerad räddningstjänstlagstiftning, s. 139.
[450] Prop 2002/03:119, s. 79
[451] MSB. 2012. Allmänna råd om ledning av insatser i kommunal räddningstjänst, s. 4.

Utmaningarna var delvis annorlunda för länsstyrelsen i Västmanland sommaren 2014. I Västmanland hade länsstyrelsen på direkt fråga till insatsledningen fått besked om att stöd inte var nödvändigt och att samverkansfunktionen U-Sam inte behövde sammankallas. En viktig skillnad är också i MSB:s agerande. MSB ställde redan några dagar in i insatsen frågan om inte länsstyrelsen skulle ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst. Under bränderna i Västmanland avrådde snarare MSB från ett övertagande och upplevelsen från länsstyrelsen var att MSB motvilligt ändrade uppfattning när det visade sig att räddningstjänsterna enhälligt begärt ett övertagande.[452] Räddningschefernas begäran om övertagande kom som en överraskning för länsstyrelsen i Västmanland. Fokus kom att ligga på att få till stånd en fungerande organisation, medan spörsmål som rörde juridik, ekonomi och det geografiska områdesansvaret inte hanterades och förblev olösta under hela insatsen.[453] I Gävleborg var det länsledningen som drev processen om ett övertagande, vilket innebar att de i större utsträckning hade att fundera över ekonomi och juridik och att förankra beslutet med kommunen. Dessa erfarenheter stämmer med andra tillfällen av svensk hantering av naturolyckor där just ekonomiska och juridiska spörsmål har fått stor betydelse för insatsledningen. Att kunna lagstiftningen och hur den fungerar i kris samt att förstå ersättningssystem och de ekonomiska ramarna är viktigt för en krishanteringsorganisation.

5.2.2. Nyttan med och tidpunkten för övertagandet

Utifrån MSB:s allmänna råd framstår det som att länsstyrelsens beslut att överta ansvaret fattades sent. Förutsättningarna förelåg redan i insatsens början och i efterhand har några aktörer konstaterat att övertagandet borde ha skett tidigare.[454] Ett beslut om övertagande är emellertid svårt, och fattades först en vecka in i insatsen. Det medförde att insatsen omorganiserades vid två tillfällen inom loppet av några dagar. Även om delar av det som gjorts innan övertagandet underlättade,[455] leder omorganisering i allmänhet till tillfälliga effektivitetsförluster. Det finns också flera exempel på hur staben efter övertagandet behövde tid för att nå full effekt. I efterhand går det alltså att konstatera att ett övertagande kunde skett tidigare.

Det är emellertid inte entydigt att ett övertagande ska genomföras så tidigt som möjligt. Övertagandet gynnades av att insatsledningen hade en bättre lägesuppfattning än initialt och att resurser hade tillförts både för brandsläckning och ledning. Centralisering av ansvar och beslutsfattande gynnar inte heller nödvändigtvis en insats effektivitet. Krishanteringssystem bygger i allmänhet på en idé om att insatser skalas upp från en lokal insats till en regional eller nationell när de lokala myndigheterna inte kan hantera situationen. Men centralisering kan leda till nya koordineringsproblem eller att ansvar och mandat hamnar hos personer utan tillbörlig erfarenhet eller kunskap.[456] Forskning visar också att olika situationer och händelser kan gynnas av olika typer och grader av centralisering.[457] Det operativa arbetet gynnas ofta av decentralisering så att de som befinner sig nära händelsen har mandat att agera och fatta beslut. Detta gäller särskilt

[452] Asp m.fl. 2015. Bara skog som brinner? s. 41.
[453] Asp m.fl. 2015. Bara skog som brinner? s. 124f.
[454] Strid, Robert. Intervju 2019-04-08; Fridborg, Anders. Intervju 2019-04-08; Länsstyrelsen i Stockholms län i SOU 2019: 7, s, 140.
[455] Lise Ekenberg. Intervju 2019-03-19.
[456] Boin m.fl. 2017, s. 64f.
[457] 't Hart, P., Rosenthal, U., & Kouzmin, A. 1993. s. 12–45.

förlopp som är snabba, oförutsedda och som kräver anpassning och improvisation. Att på förhand besluta om centralisering av ansvar vid större händelser riskerar enligt erfarenheter i litteraturen att hämma snarare än hjälpa insatsens effektivitet. Centrala organ bör istället fokusera på att fatta de strategiska och övergripande beslut som skapar förutsättningar för den operativa insatsen.[458] Det gör det svårt att på förhand rekommendera antingen centralisering eller decentralisering.

I Gävleborg kan det därför varit gynnsamt att inte omedelbart överta insatsen, men det är möjligt att det hade varit lämpligt att göra det samtidigt som Robert Strid tillträdde. Det hade emellertid krävt en stark proaktivitet av länsledningen. Det framstår också som gynnsamt att staben som sattes upp inte var helt dominerad av länsstyrelsen i Gävleborgs personal, utan att den skapades ad hoc och där nyckelpersonerna hade betydande erfarenhet av att leda stora räddningsinsatser. Därtill kan det ha varit gynnsamt att den operativa ledningen vid den yttre staben i Lassekrog integrerades i staben i Färila först några dagar efter övertagandet och vid ett gynnsamt läge i brandförloppet. Det innebar att den operativa ledningen kunde fortgå trots att insatsens strategiska ledning omorganiserades.

Utmaningarna bestod i att balansera det operativa behovet av decentralisering och det strategiska behovet av centralisering genom att på bästa möjliga sätt välja mellan de tillgängliga strategierna att stötta den lokala räddningstjänstorganisationen och kommunerna i övrigt samt att ta över ansvaret för räddningstjänsten. Erfarenheterna från Västmanland och Gävleborg visar att ledningen av omfattande, komplexa och långvariga händelser kan underlättas av ett övertagande eftersom det verkar ge mer kraft till att organisera en insatsledning i den omfattning som krävs. Samtidigt har länsstyrelsen vid båda tillfällena satt upp en stab ad hoc bemannad av personer med stor erfarenhet av att leda insatserna. Erfarenheterna visar också att det i efterhand är lätt att konstatera att övertagandet borde ha skett tidigare, men krishanteringslitteraturen visar på ett antal möjliga fallgropar med att ta över för tidigt då det kan riskera den operativa insatsens effektivitet.

I båda fallen fanns relativt lite tid för förberedelser: i Västmanland nästan ingen och i Gävleborg bara ett par dagar. Länsstyrelsen i Gävleborg gynnades av att ha övervägt ett övertagande tidigt, av erfarenheterna från Västmanland och av att ha övat att ta över räddningstjänst under en övning 2017. Effektiviteten kan ökas av att länsstyrelser planerar för att kunna överta räddningstjänst. I sådana förberedelser bör diskussioner om i vilka typer av situationer som ett övertagande kan bli aktuellt, vilka kriterier som bör gälla för att ta över, hur finansiering och personalförsörjning bör ske och hur en insats ska organiseras på ett sätt så att den operativa insatsen är fortsatt decentraliserad och att personer med bäst kompetens leder insatsen. Förberedelserna bör emellertid inte leda till en strikt eller rigid plan för centralisering som infaller vid vissa på förhand definierade situationer då detta har visat sig hämma insatsens effektivitet, särskilt vid hantering av snabba och oförutsedda förlopp.

[458] Boin m.fl. 2017, s. 58-60.

5.2.3. Balansen mellan krishantering och räddningstjänst

Ett övertagande av räddningstjänst innebär i strikt mening ett övertagande endast av ansvaret för räddningsinsatsen enligt Lagen om skydd mot olyckor. Med andra ord har kommunen kvar sitt geografiska områdesansvar inom krisberedskapen och länsstyrelsen har inget mandat eller ansvar att ta över detta. Samtidigt har länsstyrelsen kvar det egna geografiska områdesansvaret. I hanteringen av skogsbränderna i Ljusdal har länsstyrelsen i Gävleborg tagit över ansvaret för räddningstjänst. Till del handlade emellertid motiveringen om att stötta Ljusdals kommun, inte om att ta över insatsen.[459] Till exempel ska Åhnberg ha beskrivit övertagandet som att ”Vi gick från brandsläckning till en riktigt stor krishantering …”.[460] I vissa avseenden har också länsstyrelsen tagit ett större ansvar än vad som omfattas av Lagen om skydd mot olyckor. Ansvaret som tagits för de drabbade är ett sådant exempel, men det är svårt att hantera endast en räddningsinsats. Kommunen har emellertid fortsatt ansvarat för evakuering och evakuerade.

Övertagandet kan också innebära att länsstyrelsens andra uppgifter blir svårare att utföra. Länsstyrelsens geografiska områdesansvar kvarstår vid ett övertagande, men ledningen av räddningsinsatsen ställer stora krav på organisationen, på chefer och medarbetare. En erfarenhet från hanteringen i Gävleborg är också att det geografiska områdesansvaret dagarna efter övertagandet prioriterades ner till förmån för brandsläckning.[461] Länsstyrelsens resurser och kompetens var till stor del engagerade i staben i Färila och det fanns ingen stabsfunktion som hanterade det geografiska områdesansvaret. Staben i Färila var länsstyrelsens, men den var primärt länsstyrelsens stab för att hantera bränderna snarare än att hantera länsstyrelsens uppdrag. Till exempel arrangerades samverkanskonferenserna av insatsfunktionen i staben, med följd att de fick tydligt brandfokus. Det är samtidigt möjligt att det var just brandfokus som var relevant i samverkanskonferenserna under insatsen. Kritiken som riktats mot att personer i ledande befattningar i staben saknade länsstyrelseerfarenhet[462] får förstås i detta sammanhang.

Erfarenheterna från Västmanland är här relativt lika. I båda fallen har en stab byggts upp ad hoc och av personer med stor erfarenhet av att leda räddningsinsatser, men med mindre erfarenhet av länsstyrelsens arbete och ansvar. Staben i Ramnäs tog över mer ansvar från både kommunerna och länsstyrelsen än den i Färila. Åhnberg och Uddholm ville Ramnäs skulle utgöra en arena där länsstyrelsen utövade geografiskt områdesansvar, men det saknades samsyn om vems staben var. Det framstår som att både kommunernas och länsstyrelsens geografiska områdesansvar kom att lämnas över till staben, trots att stabens främsta fokus var på räddningsinsatsen.[463] Liknande otydligheter har vi inte funnit i hanteringen i Gävleborg. Däremot är likheterna stora i att övertagandet både har inneburit att länsstyrelsen tagit över visst ansvar som annars skulle falla inom ramen för

[459] Länsstyrelsen Gävleborg. Processledning 2019-03-28.
[460] Bill, Per Intervju 2019-04-09; se också powerpoint-underlag från Åhnberg.
[461] Lauritzsen och Ekenberg. Intervju 2019-03-19; Länsstyrelsen i Uppsala län har i underlag till Skogsbrandsutredningen menat att staben i Färila fokuserat på brandbekämpning på bekostnad av länsstyrelsens mer övergripande ansvar. SOU 2019:7, s. 141.
[462] Länsstyrelsen i Uppsala län har i underlag till regeringen kritiserat insatsledningen på dessa grunder. SOU 2019:7, s. 141. Gästrike räddningstjänst har i remissvar bestridit att insatsledningens brist på länsstyrelseerfarenhet skulle ha påverkat insatsen negativt.
[463] Asp m.fl. 2015. Bara skog som brinner?

kommunens geografiska områdesansvar och att länsstyrelsen har släppt ett visst ansvar inom ramen för det egna geografiska områdesansvaret.

Att övertagandet enligt Lagen om skydd mot olyckor omfattar räddningstjänst och inget mer innebär att det snarare är lämpligt att hitta personer med förmåga att leda stora räddningsinsatser snarare än med länsstyrelseerfarenhet. Att insatsstaben både i Färila och Ramnäs har blivit den enda stabsorganisation som respektive länsstyrelse har haft innebär emellertid att länsstyrelseerfarenheten blir viktigare. Både i Färila och i Ramnäs har staben fått en otydlig roll på grund av de två olika lagrum inom vilka olyckor respektive kriser hanteras. I strikt mening skulle det kanske vara lämpligt om det istället fanns tre separata staber: en för räddningsinsatsen och en vardera för kommunens respektive länsstyrelsens krishantering. Det skulle samtidigt innebära ett antal koordineringssvårigheter mellan dessa staber och frågor om mandat och ansvarsfördelning. I både Ramnäs och Färila har insatsens effektivitet sannolikt ökat av att staben kunnat ta ett mer övergripande mandat. Samtidigt finns det en risk med att krishanteringen glöms bort eller faller mellan stolarna i de faser av hanteringen då insatsledningen är huvudsakligen fokuserad på räddningstjänst.

5.3. Ledningsorganisation

Att organisera ledningen av en stor insats är en utmaning i sig. Länsledningen fungerade som en beslutsgrupp under händelsen och därutöver ansvarade länsstyrelsen i Gävleborg för två staber: Först skapades en stab på länsstyrelsen på söndagskvällen den 15 juli och sedan upprättades en ny stabsorganisation i Färila vid övertagandet på måndagen den 23 juli. Då avslutades också den första staben efter att ha överlappat med viss bemanning kvar i Gävle till den 25 juli. Länsledningen fortsatte dock agera som en strategisk ledning även efter övertagandet.[464]

För länsstyrelsen har utmaningarna avseende ledningsorganisationen härrört från att innan övertagandet organisera den egna verksamheten och stötta insatsledningen och sedan, efter övertagandet, att organisera ledningen av insatsen. Några svårigheter utmärker sig: att bygga en stabsorganisation för en omfattande händelse och att få till ett fungerande informationsutbyte inom staben, att få till och samordna operativ och strategisk ledning respektive olika tidsperspektiv samt att tillgodose personalförsörjning.

Länsledningen och staben i Gävle samarbetade under början av veckan. Länsledningen agerade, till exempel, efter att staben identifierat samverkansbehov och att andra aktörer inte kommit igång med sin verksamhet. När länsledningen i större utsträckning var lokaliserad till Ljusdal och Färila framstår det emellertid som att kopplingen till staben i Gävle försämrades. Staben i Gävle fortsatte att sammanställa lägesbilder, ordna resurser till insatsen och sköta regional och nationell samverkan, men den var inte medveten om vad länsledningen gjorde, vilka kontakter som togs eller information av värde som inhämtades i sådana möten. Framförallt var inte staben i Gävle involverad i länsledningens överväganden om huruvida räddningsinsatsen skulle övertas, även om staben

[464] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp Organisering och samordning under tidsperiod 2 2019-03-28.

kontinuerligt också gjorde bedömningar av huruvida ett övertagande var motiverat.[465] När Patrik Åhnberg anslöt på lördagen den 21 juli gjorde han en översikt över ledningsstrukturen. Hans uppfattning var att det saknades enhetlig och tydlig ledningsstruktur och att beslutsfattande skedde på olika nivåer och olika platser utan att det fanns någon tydlig ansvarsfördelning. Åhnberg har också uttryckt sig kritiskt om länsstyrelsens stab som han uppfattade inte hade någon klar roll,[466] vilket får ställas emot de uppgifter med resurser, lägesbild och samverkan som den faktiskt utförde och att personerna i staben förefaller ha uppfattat sitt mandat och uppdrag som relativt tydligt.[467] Samtidigt var inte stabens roll helt tydlig i förhållande till insatsen i Ljusdal/Färila, vilket också förklarar det upplevda behovet av att skicka personal dit, eller gentemot länsledningen som ju Åhnberg arbetade med.

När länsledningen beslutat sig för att ett övertagande skulle ske, utarbetades också en ny stabsstruktur. Det ansågs viktigt att upprätta en ny stab, en länsstyrelsestab. Staben i Ljusdal och sedermera i Färila hade byggts upp successivt. I och med att Robert Strid tillträdde som räddningsledare på torsdagen den 19 juli och flytten till Färila morgonen efter genomfördes en betydande omorganisation.[468] Till del använde länsstyrelsen det som gjorts i omorganisationen vid upprättandet av en stab efter övertagandet. Framförallt gäller detta emellertid ett antal nyckelpersoner som redan var på plats i Färila och som vid övertagandet fick centrala funktioner. Stabens struktur förändrades emellertid till en inspirerad av Natos stabsstruktur med funktionsindelning 1 till 9. Det var på Åhnbergs inrådan. Strid och Fridborg hade inte tidigare arbetat i sådan struktur.[469] Lars Brånn föreslog ett annat alternativ baserat på erfarenheter från Västmanland, men Åhnbergs alternativ valdes delvis på grund av att det liknade länsstyrelsens egen stabsorgansisation.[470] Trots dessa likheter menar de som arbetat i staben i Gävle och sedan integrerades i staben i Färila att skillnaderna mellan respektive struktur var förvirrande.[471]

Det tog också några dagar för staben att börja fungera och det förekom viss osäkerhet kring hur funktionerna skulle arbeta och interagera. Vid uppstarten fanns en organisationsskiss med vad respektive funktion skulle göra. Däremot behövde funktionernas arbete fyllas med innehåll. Enligt Fridborg, som var stabschef, fick funktionerna på måndagsmorgonen i uppdrag att utarbeta arbetsrutiner inom respektive funktion. Fridborg implementerade också en stabsarbetsplan och mötescykel för stabens arbete som han tagit fram för den stab som upprättats under helgen under ledning av Robert Strid.[472] Ambitionen för staben var att samordningen mellan funktionerna skulle ske genom stabschefen, men att stuprör skulle undvikas genom att en person eller funktion fick en uppgift som sedan resurssattes från staben. Däremot skulle inte funktionerna ha direkt kontakt med räddningsledaren eller andra aktörer, utan detta skulle ske genom stabschefen.[473] Särskilt kommunikationsfunktionen hade svårt att få information om händelsens utveckling. Därtill framstår det som att uppdelningen mellan L3 Insatsledning och L5 Analys inte varit

[465] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp Organisering och samordning under tidsperiod 2 2019-03-28; Åkesson, Martin. Intervju 2019-04-09.
[466] Åhnberg, Patrik. Intervju 2019-04-08.
[467] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp Organisering och samordning under tidsperiod 2 2019-03-28.
[468] Strid, Robert. Intervju 2019-04-08.
[469] Strid, Robert. Intervju 2019-04-08; Fridborg, Anders. Intervju 2019-04-08.
[470] Lauritzsen och Ekenberg. Intervju 2019-03-19.
[471] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp Organisering och samordning under tidsperiod 2 2019-03-28.
[472] Fridborg, Anders. Intervju 2019-04-08; Fridborg. 2018-09-01. Underlag till insatsrapport och lärande.
[473] Åhnberg, Patrik. Intervju 2019-04-08; Åhnberg, Patrik. 2019-04-08. Powerpointunderlag.

helt tydlig. Dessa har också samlokaliserats i Färila[474] och haft täta möten med räddningsledaren och stabschefen. Därtill har L3 och L5 senare under insatsen slagits samman. Det är möjligen en anledning till att det i materialet förekommer olika åsikter om vilken funktion som ansvarat för den regionala lägesbilden.

Länsledningen var med i Färila och beskrivs som en nivå över räddningsledaren, som i sin tur hade staben underställd sig.[475] Det har emellertid för de länsstyrelseanställda inte alltid varit uppenbart att staben var länsstyrelsens utan att den snarare var en räddningsinsatsstab.[476] Länsledningen hade under perioden i Färila morgonmöten och därefter avstämning med räddningsledaren. Liknande avstämningar gjordes också på kvällen. Därtill var länsledningen representerad på de flesta stabsmötena och på morgnarna oftast av landshövdingen.[477] Samverkan med Ljusdals kommun var också till en början underutvecklad. Inledningsvis sköttes detta med att en person som var placerad i L9-funktionen (samverkan) till största del befann sig i anslutning till kommunledningen för att stötta och samverka. På så sätt spreds information till kommunen från staben. Senare kom kommunledningen att delta i stabsorienteringar.

Ett upplevt problem från första veckan kvarstod efter övertagandet. Den yttre staben som upprättats i Lassekrog tidigt under insatsen ansågs inte lämnade information uppåt och inte som möjlig att styra från den inre staben. Fridborg menar att när han anslöt och gjorde en organisationsgenomlysning att staben i Färila på lördagen uppfattade sig som en stödfunktion till den yttre staben i Lassekrog.[478] Uppdelningen mellan yttre och inre stab kvarstod också några dagar efter övertagandet. Åhnberg menar att det var efter att han, tillsammans med några andra, åkt till Lassekrog och förmanat dem,[479] medan Fridborg menar att arbetsmiljön i Lassekrog blev ohållbar på grund av rökutvecklingen och att det skapade förutsättningar för en flytt där insatsledningen övervägde för- och nackdelar med ett genomförande.[480] Karlehav har ytterligare ett perspektiv som är att de i den yttre staben var oroliga för att en flytt skulle innebära ett operativt tapp.[481] Fridborg menar samtidigt att det för många brandbefäl är svårt att föreställa sig att lämna den direkta närheten till skadeplatsen.[482] I efterhand är dock de inblandade nöjda, även om Karlehav menar att flytten var möjlig för att de hade lite tur med brandförloppet.[483]

Brännlund tog över som stabschef den 25 juli. Enligt hans analys var trycket för högt på personalen: det var för långa arbetsdagar och för många stabsmöten. Han minskade därför till två stabsorienteringar om dagen. De informella mötena med räddningsledningen och funktionscheferna för L3 och L5 fortsatte men han saknade närvaro från länsledningen. Han försökte också öka samverkan mellan funktionerna och öka fokus på uppföljning av utdelade uppdrag.[484]]

[474] Åhnberg, Patrik. Powerpointunderlag 2019-04-08.
[475] Åhnberg, Patrik. Powerpointunderlag 2019-04-08.
[476] Länsstyrelsen Gävleborg. Fokusgrupp Organisering och samordning under tidsperiod 2 2019-03-28.
[477] Lauritzsen och Ekenberg. Intervju 2019-03-19.
[478] Fridborg. 2018-09-01. Underlag till insatsrapport och lärande.
[479] Åhnberg, Patrik. Intervju 2019-04-08.
[480] Fridborg. 2018-09-01. Underlag till insatsrapport och lärande
[481] Karlehav, Görgen. Intervju 2019-04-25.
[482] Fridborg, Anders. Intervju 2019-04-08.
[483] Karlehav, Görgen. Intervju 2019-04-25.
[484] Brännlund, Mats. Intervju 2019-05-02.

Att bygga upp en stab och att få den att fungera är en utmaning. Under händelsen har den mer strategiska ledningen av insatsen skett på flera olika sätt och i olika överlappande strukturer. Strategisk ledning har genomförts av länsledningen, kommunen, tjänstemannaorganisationen på länsstyrelsen i Gävle, den inre/bakre staben i Ljusdal, Robert Strids stab i Färila och länsstyrelsens stab i Färila efter övertagandet. Den mer operativa ledningen utgick under nära två veckor från Lassekrog, varefter den yttre staben integrerades i länsstyrelsens stab några dagar efter övertagandet och insatsen leddes genom L3 och L5. Övertagandet underlättades av att betydande åtgärder hade genomförts för att stärka upp insatsledningen och trots en helt ny organisation kunde mycket av det genomförda arbetet användas eftersom att nyckelpersoner kom att fortsätta sitt arbete. Både räddningsledaren och stabschefen behölls. Samtidigt märks det att organisering av en ny stabsstruktur alltid innebär en uppstartsfas då staben ska lära sig att arbeta. Övning, småskalighet, personkännedom och erfarenhet ger snabbare effekt. Länsstyrelsens stab i Gävle var snabbt igång medan komplexiteten i organisationen i Färila, det stora antalet personer utan kännedom om arbete i den aktuella strukturen och att personalen lånats in från en mängd olika organisationer gjorde att det arbetet tog tid. Det är också svårt att bedöma när en organisationsform inte längre fungerar. I det här fallet har personer, exempelvis räddningsledare och stabschef, kommit in utifrån med mandat att analysera, utvärdera och förändra.

5.3.1. Jämförelser med branden i Västmanland 2014

Vid bränderna i Västmanland 2014 skapades på ett liknande sätt en ny organisation i och med övertagandet. När räddningscheferna bad om ett övertagande föreslog de också Lars-Göran Uddholm, brandchef på Södertörns brandförsvarsförbund som ny räddningsledare.[485] Uddholm sammankallade en grupp personer i Ramnäs och skissade ett förslag på en organisation som han sedan föredrog för länsledningen. Inspirationen blev den struktur han använt i Thailand efter tsunamin.[486] Han tog med sig Patrik Åhnberg, säkerhetschef i Stockholm stad, som här blev stabschef. Anders Edstam, som i Färila var chef för L5 Analys, var i Ramnäs chef för insatsfunktionen. Dessa tre skötte till stor del det strategiska ledarskapet i Ramnäs och Uddholm tog, till skillnad från Strid och Åhnberg i Färila, aktivt ett helhetsansvar. Uddholm beskrev på ett liknande sätt som Åhnberg senare gjorde i Gävleborg att situationen gått från skogsbrand till kris.[487]

Övertagandet kom i Västmanland i ett läge som skiljer från det i Gävleborg. Organisationen och räddningscheferna i de berörda kommunerna var slutkörda och önskade avlösning och ett övertagande. Uddholm, Edstam och Åhnberg ska ha varit oroliga att de skulle få problem eftersom de saknade lokal förankring men så blev inte fallet.[488] I Gävleborg fanns mer tid för förberedelser men samtidigt hade också stora förändringar gjorts för att förbättra den strategiska insatsledningen. Trots att det fanns mer tid, var det Åhnberg och i viss mån stabschefen Fridborg som under helgen den 21-22 juli skapade en struktur för stabens arbete. Staben i Färila fick inte samma struktur som den i Ramnäs, men processen för att skapa den och processen för att komma igång med stabsarbetet var liknande. En ny stab sattes upp med utgångspunkt i tidigare planer, men utan att vara

[485] Asp m.fl. 2015. Bara skog som brinner? s. 41.
[486] Asp m.fl. 2015. Bara skog som brinner? s. 41, 44f.
[487] Asp m.fl. 2015. Bara skog som brinner? s. 43ff.
[488] Asp m.fl. 2015. Bara skog som brinner? s. 44.

övad och utan att de som bemannade den alltid hade erfarenhet i att arbeta i strukturen. I Färila valdes en Nato-struktur utifrån det arbete som gjordes i länsstyrelsen Stockholm, men personerna som bemannade den var inte bekanta med den. Även om strukturen överlag var känd, och olika former av anpassade Nato-strukturer planeras och övas i många svenska myndigheter och organisationer, var det alltså många som inte var bekanta med arbetsformerna som följer med strukturen och som utgör själva stabsmetoden. Åhnberg var mån om att undvika de stuprör som kan uppstå i en sådan struktur om funktionsindelningen blir för rigid.[489] Metoden förutsätter en syn på strukturen som en matris där kompetenser från de olika funktionerna strålar samman i ett antal processer. Samtidigt är det just den typ av arbete som är svårt att få till när de som bemannar staben inte är övade eller vana vid sådant stabsarbete. Arbetet med uppgifterna har inte heller fungerat helt tillfredsställande under händelsen. Kommunikationsfunktionen hade av den anledningen svårt att få grepp om läget som skulle kommuniceras eftersom de inte deltog på ett strukturerat sätt i processerna.

I både Färila och Ramnäs har staberna växt fram utifrån nyckerpersoners erfarenheter, men också byggts upp utifrån de rådande förutsättningarna. Stora krav ställs här. Det räcker inte med en formell struktur, utan det måste också finnas processer i staben. Därtill är det ofta många inblandade personer och organisationer, som måste kunna samverka utan att det stör arbetsprocesserna. Staben i Ramnäs har beskrivits som en myrstack.[490] Media försöker också få tillträde och ett stort antal frivilliga kan förväntas. Planer för stabsarbete frångås i allmänhet och istället skapas något utifrån nyckelpersonernas erfarenheter. Detta skapar problem eftersom de som bemannar staben måste lära sig på nytt. Det pågår försök att skapa mer enhetliga strukturer för insatsledning.[491] Det är sannolikt bra, men Försvarsmaktens (och Natos) framgångar med att skapa enhetliga stabsstrukturer ska förstås mot bakgrund av att dessa organisationer arbetar i samma struktur till vardags och övar strukturen regelbundet. Erfarenheter från krishantering visar att planer ofta frångås för att de inte upplevs som aktuella eller som lämpliga för uppgiften. Att införa enhetliga stabsmetoder och att få dem att fungera i praktiken kan alltså vara en grannlaga uppgift. Det viktigaste är sannolikt att inte bara införa en enhetlig struktur utan att bygga en metod med hjälp av ett antal processer.

5.3.2. Operativ och strategisk ledning samt ledning i olika tidsperspektiv

Ett återkommande problem i krishantering och annan insatsledning är att få en strategisk och en operativ nivå att fungera tillsammans. Ett annat återkommande problem är att planera i flera olika tidsperspektiv; det vill säga på både kort och lång sikt. Arbetet i Färila har mött båda dessa utmaningar.

Relationen mellan den strategiska och operativa nivån aktualiserades på två sätt: För det första koordinerades inte alltid länsledningens strategiska arbete med länsstyrelsens mer operativa arbete. För det andra var relationen i räddningsinsatsen mellan den inre, strategiska, staben och den yttre, mer operativa, staben en utmaning.

[489] Åhberg, Patrik. Intervju 2019-04-08.
[490] Asp m.fl. 2015. Bara skog som brinner? s. 47.
[491] MSB driver sådana projekt. Se också Utredningen av skogsbränderna sommaren 2018 för ett sådant förslag.

Samarbetet mellan länsledningen och länsstyrelsens stab i Gävle var under den första veckan inte optimalt. Länsledningen har fattat ett inriktningsbeslut som styrt länsstyrelsens arbete, men uppfattningen bland de personer som arbetat i staben är att de inte haft tillräckligt nära kontakt med länsledningen. Särskilt gäller detta hur övertagandet hanterades där staben gjorde löpande bedömningar och viss planering, men inte involverades i beslutet utan fick reda på det sent. Staben var inte heller delaktig i hur den stab som skapades i Färila skulle se ut, vilket blir särskilt problematiskt eftersom den staben kom att bli länsstyrelsens stab som både skulle hantera räddningsinsatsen och länsstyrelsen geografiska områdesansvar. Det framstår som att staben hade kunnat utgöra en resurs i förberedelserna av övertagandet och sådana förberedelser hade inneburit att de första dagarna efter övertagandet hade blivit mindre trevande. Det hade också skapat förutsättningar att på ett tydligare sätt hantera länsstyrelsen ansvar utöver att fokusera på att släcka branden.

När det gäller insatsledningen strategiska ledning organiserades den på tre olika sätt under händelsen, medan den operativa ledningen skedde i en yttre stab i Lassekrog till några dagar efter övertagandet då den integrerades i staben i Färila. Under insatsens första dagar var den strategiska ledningen mycket begränsad. Därefter byggdes en stabsorganisation upp med hjälp av Gästrike räddningstjänst och Räddningstjänsten i södra Hälsingland, men den stöttade den yttre staben snarare än att bidra med strategiskt ledarskap. När Robert Strid tillträdde som räddningsledare på torsdagen den 19 juli omorganiserades staben och ambitionen var att integrera den yttre staben i den inre, vilket emellertid inte genomfördes. Problemen med det strategiska ledarskapet fortsatte och räddningstjänststaben var underbemannad för att kunna bedriva strategisk ledning. Vid övertagandet på måndagen den 23 juli ändrades organisationen igen även om de personer som redan var på plats kom att få nyckelroller även i den staben. Det strategiska ledarskapet stärktes, men den yttre staben arbetade vidare och uppfattades som svårstyrd av räddningsledningen. Länsledningen och kommunens strategiska ledarskap förstärktes under händelsen och var särskilt påtagligt i avslutandet och efterarbetet.

Den strategiska ledningen av insatsen skedde i huvudsak genom möten mellan räddningsledaren, stabschefen och funktionscheferna för L3 och L5. Här var det främst den biträdande räddningsledaren, Åhnberg, som representerade räddningsledningen då Robert Strid var upptagen med media. Gruppen ska ha stämt av med landshövdingen, men Per Bill var också upptagen med besök och media.[492] Länsledningen hade möten på morgonen och kvällen och stämde efter morgonmötet av med räddningsledaren. Ett påtagligt exempel på strategisk ledning är hur Robert Strid uppfattat att Per Bill uppmanat honom att planera för det värsta och genomföra omfallsplanering..[493]

Staben i Ramnäs blev stab för både strategisk inriktning och operativ hantering av branden, vilket innebar en sammanblandning av det geografiska områdesansvaret och räddningsledarskapet.[494] Länsledningens roll blev otydlig i hanteringen av bränderna i Västmanland. Uppgifterna går isär om huruvida länsledningen ansvarade för insatsen och staben eller om den agerade som stöd till räddningsledaren. Länsledningen hade

[492] Åhnberg, Patrik. Intervju 2019-04-08.
[493] Strid, Robert. Intervju 2019-04-08.
[494] Asp m.fl. 2015, s. 46.

emellertid fortsatt ett strategiskt ansvar både avseende inriktning och samverkan. Åhnberg menade när han intervjuades för studien om bränderna i Västmanland, då han var stabschef, att tanken varit att den strategiska ledningen skulle ha utgjorts av kommunalråden, landshövdingen och räddningscheferna tillsammans med räddningsledningen, men att det i praktiken blev räddningsledaren, Uddholm, och landshövdingen, Skogö, som utgjorde den strategiska ledningen. Det innebar också att Uddholm fick en större roll än en ordinarie räddningsledare då han, tillsammans med stabschefen Åhnberg, tog ett brett samhällsperspektiv medan den ansvarige för insatsfunktionen, Anders Edstam, hade det huvudsakliga operativa ansvaret. De första dagarna efter övertagandet var emellertid Ramnässtabens fokus uteslutande operativt, varför det geografiska områdesansvaret nedprioriterades.[495]

Erfarenheterna från Ramnäs och Färila är alltså påfallande lika även om det inte finns några indikationer i analysen av Ramnäs på att det förekommit problem men styrningen av den operativa insatsen. Vi har också diskuterat fördelarna med en decentraliserad insatsledning, åtminstone i inledningsskedet och i komplexa förlopp. Så har skett både i Gävleborg och i Västmanland. Vid övertagandet har emellertid insatsledningen centraliserats. Insatserna följer alltså en rörelse från decentralisering till centralisering.

En andra utmaning är att hantera flera olika tidsperspektiv samtidigt. Den anknyter till den första då det strategiska och operativa måste knytas ihop inte bara i det omedelbara utan också i det framåtblickande arbetet. Det är en genomgående erfarenhet i krishanteringsforskningen att beslutsfattare, särskild i samband med stress, fokuserar för mycket på här och nu och inte tillräckligt på långsiktig planering eller kommande utmaningar. En stab kan i bästa fall skapa strukturer för att hantera sådana utmaningar, men även stabsarbete är sårbart för att i för stor utsträckning fokusera på det omedelbara. Så har också fallet varit i både i Färila och Ramnäs. För att hantera båda dessa utmaningar, strategiskt/operativt och kort/lång sikt, behöver stabsarbetet byggas upp utifrån processer som knyter samman stabens olika funktioner. När det gäller Färila har också kritik uttryckts över att staben till en början inte använde de processer som följer med Natos stabsmetod för att planera på medellång och lång sikt, men att detta förbättrats några dagar efter övertagandet.[496]

5.3.3. Personalförsörjning

Personalförsörjning av insatsledningen utgör alltid en utmaning vid stora insatser. Små organisationer kommer också att behöva lägga mycket av sina personalresurser på operativt arbete, vilket innebär att ledningsfunktioner blir underbemannade. Samtidigt kan det vara svårare att låna in personal till ledningsfunktionerna än till brandsläckning. Uthållighet är svårt att uppnå och erfarenheter visar att personalen ofta får arbeta för mycket och för länge, vilket påverkar sömn, förmåga och effektivitet. Det kan också innebära mer långsiktig påverkan på hälsa och välbefinnande.

[495] Asp m.fl. 2015, s. 48f.
[496] Karlehav, Görgen. Intervju 2019-04-25.

Personalförsörjningen av länsstyrelsens insats har dels skötts med egen personal, men ett mycket stort antal personer har lånats in eller anställts tillfälligt. Efter övertagandet kom räddningsledare och de första stabscheferna från andra verksamheter än länsstyrelsen.

Ett stort antal personer har tillförts genom MSB:s försorg, frivilligorganisationen Criscom har bistått med kommunikatörer, andra räddningstjänster och länsstyrelser har bistått med personal och med specifika kompetenser. I stabsarbetet finns en särskild funktion som ska tillgodose uthållighet och att personal finns tillgänglig. Två strukturer utmärker sig här: att länsstyrelsen i Halland erbjöd sig att mäkla länsstyrelseresurser och sedan gjorde det till flera pågående insatser och hur personliga nätverk har använts för att rekrytera nyckelpersonal.

En utmaning i resurstilldelningen var att den skedde genom flera olika kanaler. Personalförsörjning genomfördes av, bland andra, insatsledningen, funktionsansvariga, stabens personalfunktion, MSB, länsstyrelsen, länsledningen, länsstyrelsen i Halland och Räddningstjänsten i Ljusdal. Det gör det svårt att få en överblick och försvårar prioriteringar om det finns flera insatser som behöver samma resurser. Länsstyrelsen i Hallands initiativ har varit mycket uppskattat och har setts som en framgångsfaktor. [497] Även det arbetet har inneburit en lärandeprocess där det visat sig viktigt att i de listor som upprättas med möjliga förstärkningar tydliggöra kompetenser och erfarenheter.

Att personliga nätverk har betydelse är också vanligt. Personberoendet är en återkommande erfarenhet i krishantering. Stora insatser avgörs ofta av att rätt person är på rätt plats.[498] Efter bränderna i Västmanland vittnar Uddholm om betydelsen av att arbeta med personer han redan kände för att snabbt få effektivitet i hanteringen.[499] Det är också påtagligt hur insatsen i Gävleborg har förlitat sig på personer som också var med i hanteringen av bränderna i Västmanland. Några personer har emellertid inte känt varandra sedan tidigare, men det har inte skapat problem. Alla i insatsledningen har på ett eller annat sätt sin bakgrund i räddningstjänsten vilket innebär ett gemensamt språk och en gemensam syn på ledning. Det är också anmärkningsvärt att många av nyckelpersonerna (som Strid och Fridborg) anmält sig frivilligt. Sammantaget har personalförsörjningen präglats av stor flexibilitet och en påtaglig vilja att bidra. Flexibilitet har också inneburit att personalförsörjningen är svåröverblickbar, också i efterhand. Planering och förberedelser för krishantering måste därför både bygga strukturer men också nätverk av personer med kunskap om, erfarenhet av och förmåga till att leda stora och komplexa insatser. Det är samtidigt viktigt i hanteringen av en stor insats att vara klar på vilken roll och vilket mandat insatsledningen har att tillse att personerna som leder insatsen har lämplig bakgrund. Med andra ord: om staben hanterar en räddningsinsats eller en länsstyrelse eller kommuns geografiska områdesansvar vid kriser behövs personer med olika typer av kompetens och erfarenheter.

När det gäller stabens uthållighet och arbetsbelastning är det många personer som har arbetat mycket och hårt under en lång tid. Det har i sin tur behövt hanteras av länsstyrelsen i efterhand. Att vara funktionsansvarig och leda arbetet i funktionen och möjligen också med ett antal uppgifter och att delta i tre stabsorienteringar blir svårt att

[497] Brännlund, Mats. Intervju 2019-05-02.
[498] Asp m.fl. 2015. Bara skog som brinner? s. 121f.
[499] Asp m.fl. 2015. Bara skog som brinner? s 44.

mäkta med. De processer utifrån vilka staben arbetar måste alltså utformas på ett sätt som gör arbetsbördan rimlig.

5.4. Frivilliga

Under bränderna i Ljusdal blev det, precis som vid andra kriser, återigen tydligt att en stor insats inte kan fungera utan frivilliga insatser. Frivilliga deltog i brandsläckningen, bland annat genom att med hjälp av gödseltunnor sprida stora mängder vatten. De ordnade sängplatser till insatspersonal, formulerade mediebudskap, var stabsassistenter och ordnade gratis kiosk med förnödenheter och materiel, för att nämna några exempel.

Frivilliga får ofta rollen som fixare. Komplicerade uppdrag läggs ut på frivilliga som med hjälp av god lokalkännedom, kontakter samt generösa privatpersoner och företag lyckas lösa det som först ses som en omöjlighet. Frivilliga kan i det här fallet vara allt ifrån enskilda privatpersoner till medlemmar i organisationer som frivilliga försvarsorganisationer eller idrottsföreningar.

5.4.1. Ge frivilliga uppdrag som stöttar insatsen

Kopplat till området frivilliga finns det flera utmaningar. Den första utmaningen för länsstyrelsen och andra aktörer handlar i sådana här sammanhang om att se sina egna behov. Stödet som frivilliga kan ge kommer att behövas. Det finns inte resurser inom det offentliga, åtminstone inte inledningsvis, att åstadkomma liknande saker som de frivilliga kan. Frivilliga, särskilt lokalbefolkningen, kommer också alltid i någon mån att vara på plats och vilja göra insatser. Det går därför inte för det offentliga att bortse från frivilliga. Den andra utmaningen blir därför att samverka med frivilliga i så pass hög utsträckning att de insatser som frivilliga gör stöttar, och inte försvårar, det offentligas insatser. Några frivilliga initiativ tog sig an akuta problem kring bränslehantering och matleveranser. Det var välbehövligt, men ju längre tid en insats pågår desto svårare blir det att acceptera initiala lösningar med bristande säkerhetstänk.

Under Ljusdalsbränderna var de frivilliga i mångt och mycket koordinerade genom Röda korset och Färilafolkan. Grupperna var måna om att inte vara till belastning utan försökte ta reda hur de bäst kunde stötta insatsen. Man sökte samverkan med staben för att uppnå detta, något som visade sig vara svårt. Kontaktvägarna fick hela tiden byggas upp på nytt eftersom de slutade att fungera efter några dagar när stabspersonal byttes ut. Eftersom det handlar om att bygga relationer och skapa förtroende är det fördelaktigt om frivilligsamverkan kan vara en sådan funktion som innehas av personer som är långvariga i insatsen.

Några dagar efter brandstart fick länsstyrelsen och andra aktörer rapporter om att frivillighanteringen inte fungerade. Troligen handlade det om problemen med matleveranser till insatspersonal ute i fält och de reaktioner som kom från allmänheten. En del frivillighet uppstår ur en kritik mot hur det offentliga hanterar krisen. Man försöker på egen hand åtgärda ett problem som man inte anser att det offentliga har lyckats lösa.[500] I dessa fall blir samverkan svårare, men desto viktigare. Ofta triggas insatserna av en

[500] Strandh, Veronica. 2018. Civilsamhällets respons på olyckor och kriser – bistånd eller motstånd?

missuppfattning och ryktesspridning som förvärrar problembilden. Ett viktigt första steg blir därför att, genom alla kanaler som står till buds, förklara problemet och vad det offentliga gör för att åtgärda det. Under skogsbränderna i Ljusdal togs flera lovvärda initiativ på detta område inom kommunikations- och logistikfunktionerna.

5.4.2. Jämförelser med andra händelser

På senare tid har det funnits tre händelser som har aktualiserats frivilligas roll i krisberedskapen: skogsbranden i Västmanland 2014, flyktingsituationen 2015 och skogsbränderna sommaren 2018. Frivilliga försvarsorganisationer (FFO) och frivilliga resursgrupper (FRG) gjorde insatser vid alla tre händelser. Likaså fanns det nystartade nätverk/organisationer eller olika former av privata initiativ vid alla händelserna. Tyvärr fanns det också andra, mindre positiva, likheter. De offentligas kunskaper om frivilliga har fortsatt att vara låg. Det gäller både kring vilka olika organisationer som finns, deras olika kompetenser och hur man kan få till ett strukturerat samarbete genom avtal/avsiktsförklaringar med frivilliga.[501] Det finns några goda exempel. Trafikverket och Polisen har en förberedd samverkan med Bilkåren och kunde i somras avropa resursen till Ljusdalsinsatsen.

En förberedd samverkan underlättar, men fungerar bara till viss utsträckning eftersom det alltid också dyker upp nya konstellationer. Det går inte inledningsvis att förutse vilken frivilligorganisation som kommer att vara den bästa samarbetspartnern eller som gör de insatser som är mest värdefulla ur det offentligas perspektiv. Forskning utifrån skogsbränderna i Västmanland 2014 visar att frivilligas organisering påverkar i vilken utsträckning som samarbete sker. Organiserade frivilliga från FFO/FRG inkluderas nästan rutinmässigt medan andra organisationer och frivilliga först måste bevisa att de kan vara en viktig resurs.[502]

Utmärkande för händelserna är också att man aldrig har lyckats tillvarata allmänhetens engagemang. Registrering av intresserade skedde även vid Västmanlandsbranden men precis som vid Ljusdalsbränderna samlades listorna mest på hög. I de flesta fall var den enda återkopplingen ett automatiskt genererat mejl med ”tack för visat intresse”. Som tidigare har konstaterats är det offentliga vid större insatser beroende av frivilliginsatser. En fråga blir därför vad effekterna blir på längre sikt om engagerade människor inte känner att de behövs? Den här utvärderingen behandlar en kris i fredstid. Skogsbränder kan inträffa även vid krigsfara och höjd beredskap. Försvarsmakten, som annars är en betydande resurs, kommer då ägna sig åt sin primäruppgift: att försvara landets frihet. Allmänhetens insatser, genom frivillighet eller plikt, kommer då att få en allt mer avgörande roll.

5.4.3. Ersättningar riskerar att sätta standard

Vid både skogsbranden i Västmanland 2014 och vid sommarens bränder har frivilliga kunnat söka ersättning. 2014 var det främst medlemmar i olika FRG som fick ersättning.

[501] Asp m.fl. 2015. Bara skog som brinner?; Asp 2017. Frivilligresurser under flyktingsituationen.
[502] Johansson m.fl. 2018. At the external boundary of a disaster response operation: The dynamics of volunteer inclusion.

2018 fick MSB ekonomiska medel för att ersätta frivilligas insatser i samband med bränderna. Med det följde en vidlyftig syn på vilka som hade rätt till ersättning. När ersättningar ges i efterhand blir det problematisk var man ska dra gränsen – vilka var frivilliga? Ska man, som skedde efter Ljusdalsbränderna, ersätta dem vars arbete egentligen inte var till gagn för det offentligas hantering av krisen?

Som tidigare nämnts är kunskapen generellt låg om hur frivilliga kan användas. Synen på ersättning skiljer sig också mellan organiserade frivilliga och spontanfrivilliga. För medlemmar i FFO:er och FRG är grundprincipen att de får ersättning för insats. För den spontanfrivillige är det ofta okänt att det kan finnas en sådan möjlighet. I framtiden kommer det antagligen bli nödvändigt att göra skillnad inom gruppen frivilliga mellan de som medverkar med avtal, och därmed har rätt till ersättning, och de frivilliga som gör ideella insatser. I vissa fall är det enkelt – stabsassistenterna, de som paketerar och levererar mat kommunikatörerna och förarna av gödseltunnor, grävmaskiner och bandvagnar – bör alla vara frivilliga som medverkar med avtal. Ideella insatser skulle kunna vara de egna initiativ, exempelvis massören som erbjöd massage till brandmän, de föreningar som ordnade aktiviteter till evakuerade eller de privatpersoner som bemannade Färilafolkans gratiskiosk med förnödenheter. I den senare kategorin var det antagligen ingen som förväntade sig ersättning. Drivkraften var att man ville hjälpa människor.

Ljusdals kommun identifierade tidigt, innan övertagandet, frivilliga som var viktiga för insatsen och med dessa tecknades rib-avtal. Att ingå avtal blir en trygghet både för det offentliga och för den frivillige. Det offentliga säkerställer att den frivillige fortsätter att arbeta inom insatsen och för den frivillige blir vissa saker som arbetstid och försäkringar klarlagda. Länsstyrelsen diskuterade under många dagar efter övertagandet hur och i så fall på vilket sätt frivilligheten skulle regleras. Redan ingångna avtal med FFO:er, eller åtminstone förberedda avtalsmallar, hade underlättat arbetet.

Ersättningar till frivilliga har inte bara en moralisk aspekt utan även en ekonomisk. Ersättningarna för frivilliginsatser blev efter Ljusdalsbränderna cirka 5 miljoner kronor, nästan dubbelt så mycket som efter Västmanlandsbranden 2014.

6. Slutsatser

Slutsatserna utgår i första hand från länsstyrelsens arbete under händelsen och utmaningarna de mötte. Kapitlet avslutas med några slutsatser av vikt för krisberedskapssystemet.

Länsstyrelsens arbete med regional lägesbild hämmades av att Ljusdals kommun hade svårt att formulera en lokal lägesbild. För att hantera informationsunderskottet vidtogs två åtgärder: För det första gjordes ett antagande om brandens storlek utifrån erfarenhet och en övergripande bedömning. För det andra skickades personal till räddningsinsatsen och till kommunen för att bedöma läget och sedan kommunicera tillbaka till länsstyrelsens stab i Gävle. Länsledningen besökte också Ljusdal för att skapa sig en uppfattning, men det är oklart på vilket sätt den förmedlades vidare i organisationen. Genom dessa proaktiva åtgärder lyckades länsstyrelsen skapa en lägesbild utifrån vilken de kunde dimensionera insatserna.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län har i all väsentlighet hanterat övertagandet på ett bra sätt. Möjligen hade övertagandet kunnat ske något tidigare, men övertagandet har sannolikt underlättats av att avvakta och den operativa insatsen har kunnat fortgå ostörd av länsstyrelsen. Förberedelserna för övertagande borde däremot ha involverat länsstyrelsens stab i betydligt högre utsträckning.

Svåra avvägningar mellan räddningstjänst och krishantering. Länsstyrelsen har efter övertagandet två roller att hantera: dels ansvaret för räddningsinsatsen, dels det geografiska områdesansvaret inom krisberedskapen. I både Färila och i Västmanland 2014 har vissa inblandade kritiserat att hanteringen haft för stort brandfokus. Att räddningsinsatsen har brandfokus och leds av personer med stor erfarenhet av att leda stora räddningsinsatser är lämpligt, men att integrera länsstyrelsens stab med räddningsinsatsens innebär en risk att länsstyrelsens roll och ansvar i krisberedskapen faller undan.

Utmaning att organisera ledning av en stor insats. Länsstyrelsens organisation före övertagandet kom snabbt igång och utformades utifrån rådande planer och erfarenheter av övningar. Däremot har inte alltid länsledningen och länsstyrelsens stab arbetat helt integrerat. Stabsorganisationen efter övertagandet sattes upp ad hoc. Den upprättade strukturen påminde om länsstyrelsens stab, men skilde sig på några punkter vilket skapade viss förvirring. Varken räddningsledaren eller stabschefen hade erfarenhet av att arbeta i stabsstrukturen. Staben har också behövt uppfinna många av de centrala processer som behövs för att strukturen ska bli en fungerande stabsmetod. Det tog därför lite tid innan staben nådde full effekt.

Stöd trots skyndsam evakuering. Trots att flera evakueringar skedde skyndsamt hade kommunen, regionen och andra aktörer möjlighet att erbjuda stöd till de drabbade i form av bland annat boenden. Skyndsamheten gjorde dock att det inte alltid fanns tid att involvera kommunen, vilket påverkade i vilken omfattning kommunen kunde stödja evakuerade. Omkring 200 personer evakuerades. Erfarenheter från Västmanland 2014 visar att en storskalig utrymning hade varit betydligt mer påfrestande för de ansvariga aktörerna.

Behov av frivilliga går bara att förbereda till viss utsträckning. Förberedda avtal med exempelvis frivilliga försvarsorganisationer underlättar. När frivilliga gör arbete som är av stor vikt för att insatsen ska fungera, exempelvis inom mat, bränsle och kommunikation är det viktigt att snabbt sluta avtal med dessa individer. Men det måste också finnas en förmåga att ta hand om spontanfrivilliga. Registrering av intresserade och återkoppling måste fungera. Hur frivilligfrågan hanteras har en nära koppling till de drabbade och allmänhetens förtroende för insatsen och krishanteringen. Frivilliga är en viktig informationskanal till allmänheten samtidigt som många av de frivilliga i somras var boende i området.

Personalförsörjning och uthållighet är nyckelfrågor i alla insatser. Länsstyrelsen i Hallands läns arbete med att mäkla resurser har varit framgångsrikt. Det fanns samtidigt många överlappande strukturer, bland annat genom MSB:s stöd, vilket gjorde det svårt att få en enhetlig bild över resurstilldelningen. Det har också varit svårt, åtminstone initialt, att rekrytera personer med rätt erfarenheter och kompetensprofiler. Vissa personer i staben har haft en mycket hög arbetsbelastning under lång tid. Vila och avlösning är viktigt samtidigt som kontinuitet i centrala funktioner är av stor betydelse. Personalplaneringen måste ta hänsyn till detta.

6.1. Systemutmaningar

Erfarenheterna från Länsstyrelsen i Gävleborgs län visar på två svårigheter för länsstyrelserna att uppnå situationsförståelse. För det första sammanställer länsstyrelsen regionala lägesbilder, men är då beroende av att kommunerna kan sammanställa de lokala. Om det inte fungerar måste länsstyrelsen hitta sätt att ändå skapa en korrekt och relevant lägesbild. För det andra är det svårt för länsstyrelsen att stötta kommunerna om de inte själva kan formulera sina stödbehov. Om inte det fungerar måste länsstyrelserna våga överpröva kommunernas bedömning av insatsens funktion och genom informella och icke-tvingande samarbetsformer får kommunen att inse att den kan behöva stöd. I båda avseenden behöver länsstyrelsen ha en beredskap att agera, känna sina kommuner och kunna improvisera.

Länsstyrelser bör planera och öva för att kunna ta över kommunal räddningstjänst. Ett sådant beslut är ovanligt och svårt att fatta. Hänsyn till olika delar måste tas: operativa, juridiska, ekonomiska och strategiska. Den viktigaste frågan är kanske vem som hanterar insatsen bäst. Att överta innebär att länsstyrelsen tar ett ansvar som ligger utanför dess normala arbetsuppgifter, men det påverkar också länsstyrelsens förmåga att utföra sina andra uppgifter. Förberedelser sparar tid vid sådana svåra beslut.

Övertagandet bör inte nödvändigtvis göras direkt under en insats utan måste genomföras med hänsyn till att decentralisering av en insats i allmänhet gynnar den initiala effektiviteten vid komplexa och oväntade förlopp. Därtill bör inte planeringen vara rigid i hur centralisering av ansvar ska ske eftersom det riskerar att hämma insatsens effektivitet.

I planering för övertagande bör hänsyn tas till att ansvaret som övertas endast rör räddningstjänst. Det är därför viktigt att planera för att länsstyrelsen fortsätter fylla sitt

ansvar inom ramen för det geografiska områdesansvaret och att samordning sker mellan räddningsinsatsen och länsstyrelsens respektive kommunernas krishantering.

Erfarenheterna från Färila visar på den potentiella nyttan i ett enhetligt system för ledning i Sverige och ett system som omfattar både räddningstjänst och krishantering. Nato-modellen är redan, i olika former, i användning varför det är logiskt att utgå från denna. Om fler är vana vid att arbeta i denna struktur blir möjligheterna att låna personal större.

Stabsstruktur måste kompletteras med processer som också är enhetliga och som övas regelbundet. Detta gäller både inom respektive funktion, men framförallt sådana processer som knyter samman flera funktioner: exempel ifrån erfarenheterna i Färila är att det behövs etablerade processer för att integrera strategiskt och operativt ledarskap, för att följa upp arbetet, för kommunikation och enhetliga budskap samt för planering på kort, medel och lång sikt. Erfarenheterna visar också på behov av en etablerad ordning för stabens arbetscykel som tar hänsyn till att de funktionsansvariga behöver tid att förbereda sig inför mötena och för att leda arbetet i respektive funktion.

Personalförsörjningen i svensk krisberedskap består av ett antal delvis överlappande strukturer. Erfarenheterna visar att dessa strukturer i huvudsak fungerar, men att de är svåra att överblicka och kan generera merarbete. Tillsammans med erfarenheten av att stora insatser är personberoende finns det anledning att se över dessa strukturer och hur de kan kombineras.

Ersättningar till frivilliga riskerar att sätta standard och förväntningar till nästa kris. Frivilliga fick ersättning både vid bränderna 2018 och skogsbranden i Västmanland 2014. I framtiden kommer det antagligen bli nödvändigt att göra skillnad inom gruppen frivilliga mellan dem som medverkar med avtal, och därmed har rätt till ersättning, och de frivilliga som gör ideella insatser. De ekonomiska konsekvenserna av frivilliga riskerar annars att bli allt för långtgående.

Det spelar roll vilken organisation som får i uppdrag att samordna spontanfrivilliga. Flera frivilliga försvarsorganisationer brukar framhävda att de har kompetens och kapacitet att samordna spontanfrivilliga. Sommaren 2018 fick Röda korset ett nationellt uppdrag för samordningen. Röda korset tog ett stort ansvar efter avslutad insats för att följa upp hur de som varit frivilliga under deras ledning mådde.

7. Diskussion och slutsatser: måluppfyllelse

Kapitlet svarar på en av utvärderingens kärnfrågor – arbetade länsstyrelsen enligt författningarna och riktlinjerna som finns kopplat till deras ansvarsområde under och efter olyckor och kriser? Hur länsstyrelsens ansvar ser ut beskrivs i kapitel 2. I vår bedömning har vi valt att gradera länsstyrelsens måluppfyllelse i mycket hög, hög eller begränsad utsträckning. Vi har inte hittat något område där måluppfyllelsen är lägre än i begränsad utsträckning. Att i hög utsträckning ha uppfyllt ansvaret innebär att länsstyrelsen har en god förmåga att hantera sina hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer.

Diskussionen inkluderar i vilken utsträckning länsstyrelsens **TiB** fullföljde sina uppgifter, i vilken utsträckning länsstyrelsen omgående upprättade en **ledningsfunktion** och skapade **regionala lägesbilder**, fungerade som en **sammanhållande funktion** och verkade för **samordning och gemensam inriktning och prioritering av åtgärder under och efter krisen**, samt i vilken utsträckning de hanterade **övertagandet av den kommunala räddningstjänsten**. Kort sagt, har länsstyrelsen en **god förmåga** att hantera sina hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer?

7.1. Tjänsteman i beredskap och ledningsfunktion

Både länsledningen och länsstyrelsens TiB fick den första informationen om bränderna i Ljusdal genom det första VMA som gick ut via SVT den 15 juli. Landshövdingen och länsrådet kontaktade omgående länsstyrelsens TiB, som i sin tur skyndsamt kontaktade räddningstjänsten i Ljusdals kommun för att verifiera informationen. Med anledning av den information TiB fick från räddningstjänsten, samt mot bakgrund av sin egen kompetens inom området, gav han i samtal med landshövdingen ett beslutsunderlag som resulterade i att landshövdingen fattade beslut om att länsstyrelsen skulle gå upp i stab (en aktivering krisledningsstaben).

TiB aktiverade krisledningsstaben genom att sammankalla länsstyrelsens TiB-grupp och därefter gick en kallelse till en samverkanskonferens ut, helt i enlighet med de riktlinjer som länsstyrelsen har satt upp för hur det initiala skedet i en händelse ska hanteras.[503] TiB förefaller ha varit väl medveten om det ansvar som länsstyrelsen har gällande samordning och inriktning vid en händelse. TiB agerade skyndsamt och följde länsstyrelsens egna riktlinjer i hur det initiala arbetet i en händelse bör bedrivas. Ledningsfunktionen var i funktion och levererade en första lägesbild några timmar efter det att TiB först fått information om situationen.

Det hjälper inte att länsstyrelsen har en TiB, om vissa av de aktörer som TiB behöver nå för att initiera och samordna det inledande arbetet inte har lämnat kontaktuppgifter för hur de kan nås (exempelvis under semesterperioder). Då blir det svårt att få till en fungerande samordning. Det finns inget krav på kommunerna att ha en TiB. Ljusdals kommun hade precis som flera kommuner i länet överlåtit åt räddningstjänsten att agera TiB. En fråga man kan ställa sig i det sammanhanget är huruvida det är länsstyrelsens ansvar att se till att ha uppdaterade uppgifter till kommunerna, eller om det är kommunens ansvar att se

[503] Länsstyrelsen Gävleborg. 2015. Strategi för samverkan vid samhällsstörningar Gävleborgs län, sid 13-14.

till att länsstyrelsen har rätt kontaktuppgifter? Det är också svårt om de aktörer som man behöver samordna sig med inte har kunskap om sitt eget ansvar eller förmåga att ta sitt ansvar. Frågan är vems ansvar det är att se till detta görs: Är det kommunens eller länsstyrelsens? Var går ansvarsgränsen?

Utifrån diskussionen ovan har Länsstyrelsen i Gävleborgs län i **mycket hög utsträckning** uppfyllt sina uppgifter och ansvar gällande tjänsteman i beredskap med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser som berör länet. Länsstyrelsen har också i **mycket hög utsträckning** visar uppvisat god förmåga att omgående kunna upprätta en ledningsfunktion.

7.2. Regional lägesbild, sammanhållande funktion, samordning och gemensam inriktning samt prioritering av åtgärder under och efter krisen (inklusive övertagandet)

Den samlade regionala lägesbilden publicerades i WIS. Den första regionala lägesbilden sammanställdes sent på söndagskvällen, några timmar efter det att staben hade samlats. Den första regionala samverkanskonferensen genomfördes på måndagen klockan 8 på morgonen. Ljusdals kommun hade vid det tillfället inte aktiverat sin krisledningsorganisation och gick heller inte att nå, varför kommunrepresentanter inte deltog i den samverkanskonferensen. Inte heller på tisdagen hade kommunens arbete kommit igång, och enligt uppgift var det landshövdingen personligen som hörde av sig till Ljusdals kommun och ”fick igång” kommunen.

Länsstyrelsen försökte med olika medel fungera som en sammanhållande funktion under händelsen, både före och efter övertagandet av den kommunala räddningstjänsten. Redan på måndagen den 16 juli skrevs ett inriktningsbeslut innehållandes inte bara länsstyrelsens uppgifter, utan också ett värsta tänkbara scenario och variabler för om/hur ett beslut om övertagande av den kommunala räddningstjänsten borde fattas. Länsledningen, liksom den övriga krisledningsstaben, var djupt engagerad i händelsen.

MSB frågade länsstyrelsen redan på måndagen om länsstyrelsen hade funderat på ett övertagande av den kommunala räddningstjänsten i Ljusdal. Länsstyrelsen fick också frågan vid ett räddningstjänstmöte under tisdagen. Under lördagen bestämde sig länsrådet för att stanna i Ljusdal, eftersom arbetet med händelsen främst hanterades därifrån, och eftersom ett övertagande sannolikt kom allt närmare. En vecka efter det att frågan om övertagande lyftes för första gången, tog länsstyrelsen över den kommunala räddningstjänsten i Ljusdals kommun. Beslutet var väl övervägt, men skapade trots det några utmaningar för länsstyrelsen.

Länsstyrelsens krisledningsstab flyttade, i och med övertagandet av räddningstjänsten, till staben i Färila. Vid övertagandet av den kommunala räddningstjänsten blev den stab som räddningstjänsten några dagar innan hade byggt upp i Färila länsstyrelsens krisledningsstab.

Samverkanskonferenserna ändrade enligt uppgift emellertid då karaktär, och kom att till större del handla om brandbekämpningen än om det ”större” perspektivet som länsstyrelsen också har ansvaret för. Flera olika intervjupersoner (inklusive från länsstyrelsen själv) berättar också att de efter övertagandet insåg att de ”tappade bort” det geografiska områdesansvaret. Detta upplevs dock ha förbättrats ungefär i slutet av första veckan efter övertagandet. Svårigheten med att hålla isär och/eller att samtidigt vara sammanhållande som ansvarig för räddningstjänsten och det geografiska områdesansvaret var något som också Länsstyrelsen i Västmanlands län tampades med under branden 2014.

I och med övertagandet skapades en ny tjänst - en räddningstjänstansvarig - som ansvarade för övriga kommunala räddningstjänstinsatser. Länsstyrelsen behöll dock det yttersta ansvaret för alla räddningstjänstinsatser i kommunen. Uppgifterna om vilket ansvar som den räddningstjänstansvariga faktiskt hade går dock isär. Det verkar oklart för dem som arbetade i staben vad rollen innebar, och respondenterna har lämnat motstridiga uppgifter.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län hade under händelsen stöd av en mängd personer som representerade olika aktörer inom området räddningstjänst och krisberedskap. Bemanningsfrågor underlättades till stor del av länsstyrelsen Hallands samordningsuppdrag för samtliga länsstyrelser kring personalresurser. Utöver den ordinarie bemanningen (som hanterades i L1/L8) hade stabs- och räddningsledningen särskilda person- eller kompetensspecifika önskemål baserade på sina erfarenheter och personkännedom. Vissa nyckelpositioner handplockades. Den höga personalomsättningen ledde till effektivitetstapp, vilket var en utmaning.

Många aktörer har uppgett att bristande kommunal närvaro i staben inledningsvis utgjorde ett problem. Behovet blev tydligare efter några dagar och förbättrades något under händelsen. Länsstyrelsens samverkansperson i kommunen verkar ha fungerat som en bra länk. Ljusdals kommun valde att inte aktivera sin krisledningsnämnd, eftersom de ansåg att arbetet fungerade i den ordinarie organisationen. Krisledningsnämndens ledamöter (kommunstyrelsen) samlades för information om läget vid några tillfällen och följde, enligt kommunstyrelsens ordförande, kontinuerligt händelseutvecklingen. Om kommunen bedömer att arbetet sköts bäst i ordinarie organisation, finns det ingen anledning för kommunen att aktivera krisledningsnämnden. Något som dock kan vara värt att lyfta är att kommunstyrelsen inte verkar ha fullgod kunskap om hur krisledningsnämnden kan användas. Den tar inte per automatik ”…över allt som andra nämnder och förvaltningar ansvarar för”, något som Ljusdals dåvarande kommunstyrelseordförande Lars Molin gav uttryck för i en tidningsartikel.[504]

Vårt intryck är också att Ljusdals kommun hade svårt att initialt komma igång med sitt krisledningsarbete. En fundering är också om Ljusdals räddningstjänst hade kunskap om vilket ansvar som andra aktörer (inklusive den egna kommunen) har en i en händelse som denna. Och kan man begära att en kommunal räddningstjänst i en liten kommun ska ha det? Ljusdals kommuns egen utvärdering anger också att det i övriga delar inom kommunen verkar råda en bristande kunskap om kommunens ansvar och uppgifter vid en

[504] Molin, Lars. 2018. Varför har inte Ljusdal aktiverat krisledningsnämnden?

extraordinär händelse.[505] Vi upprepar härmed den fråga som vi ställde när vi gjorde utvärderingen efter branden i Västmanland 2014: Är det rimligt att det geografiska områdesansvaret på lokal nivå ser likadant ut hos alla kommuner, oavsett storlek, geografisk placering och demografi?

Gällande den regionala lägesbilden uppfyllde länsstyrelsen initialt sina uppgifter i **hög utsträckning**, även om det var en utmaning att få ihop det lokala (kommunala) perspektivet. Efter övertagandet fortsatte länsstyrelsen att ta sitt ansvar för den regionala lägesbilden, med det blev svårt att få de båda perspektiven (räddningstjänst och geografiskt områdesansvar) att samspela. Uppgiften genomfördes därmed sammantaget i **begränsad utsträckning**.

Som sammanhållande funktion samt som verkande för samordning och gemensam inriktning under och efter krisen, har länsstyrelsen sammantaget lyckats i **hög utsträckning**.

Länsstyrelsen har varit mycket aktiv och engagerad på alla beslutsnivåer - från allra första början till långt efter det att den akuta fasen var över. Ansvaret och uppgifter inom ramen för övertagandet av den kommunala räddningstjänsten genomfördes, särskilt mot bakgrund av att det var första gången som länsstyrelsen i Gävleborg tog det ansvaret, i **hög utsträckning**.

7.3. Information och kommunikation

Förmåga till samordning av kommunikation till allmänhet och media ligger inom ramen för det regionala geografiska områdesansvaret, och bristen på kommunikatörer identifierades snabbt som en av de största utmaningarna. Länsstyrelsen i Hallands län tog initiativ på sig rollen som resursmäklare, något som bidrog positivt till länsstyrelsens arbete med information till allmänhet och media. Länsstyrelsen specificerade dock inte vilken kommunikativ kompetens den var i behov av. Detta resulterade i en obalans. Flera kommunikatörer hade erfarenhet av kriskommunikation på en strategisk nivå men saknade kunskap och erfarenhet om det praktiska kring publicering på sociala medier och webb samt rörlig bild/foto. Flera kommunikatörer saknade också kunskap om regelverk och riktlinjer som länsstyrelsen har att hålla sig till i en händelse.

Det har framkommit att den interna informationsdelningen i staben upplevdes som bristfällig och att kommunikatörer som inte arbetade som pressansvarig eller funktionsansvarig hade svårt att få information. Detta gällde dels information om vad som hände i staben i allmänhet dels information som skulle ligga till grund för det som publicerades eller förmedlades.

Att kontinuerligt använda räddningsledaren Robert Strid och landshövdingen Per Bill i kontakten med media var ett strategiskt bra beslut. Både räddningsledaren och landshövdingen hade en mycket god förmåga att möta journalister och förmedla information. Drabbade och boende i området samlades på sociala medier som Facebook

[505] Ljusdals kommun. 2019. Utredning av krisledningsgruppens arbete under skogsbränderna 2018.

för att få information och för att diskutera skogsbranden. Staben (L7) identifierade informationskanalen och uppdaterade kontinuerligt inte bara länsstyrelsens webbplats, utan också både länsstyrelsens samt Ljusdals kommuns Facebooksida. De (fysiska) mötena med de drabbade tycks ha varit uppskattat, men mötena bör ha anordnats tidigare. Detta eftersom informationsbehovet är så stort för de drabbade och det kan finnas behov av att ställa frågor. Något som inte möjliggörs när information förmedlas via media.

En stor utmaning var den interna kommunikationen i staben. En god intern kommunikation inom en organisation är näst intill en förutsättning för en lyckad extern kommunikation. Att lösa ut kommunikationsbehovet i en stab med många olika funktioner och ansvarsområden, samt med ständig personalomsättning är en enorm utmaning. Det blir särskilt riskfyllt när den interna kommunikation inte fungerar bland dem som ansvarar för att svara på frågor och informera allmänhet och medier. Länsstyrelsen lyckades i **begränsad utsträckning**.

Information till allmänhet och media är vid en händelse en ständigt återkommande punkt och utgör en betydande kraftansträngning. Det finns ett näst intill omättligt behov av information, både hos allmänhet och medier. Här lyckades länsstyrelsen väl med att balansera och leverera information till beredskapskanalen (P4 Gävleborg), nationella och internationella medier, sociala medier samt till drabbade och till övriga intresserade medborgare. Informationsmässigt hade länsstyrelsen också till uppgift att balansera sitt ansvar för den kommunala räddningstjänsten och för det regionala geografiska området, samt samordna informationen för hela händelsen utan att ta över det kommunala geografiska områdesansvaret. Vi konstaterar att det finns flera problematiska gränsdragningar mellan länsstyrelsens och kommunens kommunikationsarbete vid denna händelse, samtidigt som flera kommunikatörer saknade god kunskap om länsstyrelsens ansvar och uppgifter. Sammantaget görs ändå värderingen att länsstyrelsen uppfyllde sitt ansvar i **hög utsträckning**.

7.4. Efterarbetet

Tolkningsutrymmet för vilket ansvar länsstyrelsen har efter en händelse är minst sagt stort. Det är anmärkningsvärt att det inte fanns något nedskrivet (mandat, juridik, ekonomi) för Länsstyrelsen i Gävleborgs län att hålla sig till, trots det gedigna arbete och de erfarenheter som Länsstyrelsen i Västmanlands län delade med sig av efter branden 2014. Länsstyrelsen i Gävleborgs län åtog sig dock uppgiften med bravur, precis som Länsstyrelsen i Västmanlands län gjorde.

Länsstyrelsens omhändertagande av efterarbetet drevs i första hand av en omsorg och ansvarskänsla för medborgarna i länet. Alla frågor kopplade till efterarbetet omhändertogs med stort engagemang. Målet var att ingen skulle ta skada eller avlida som en effekt av skogsbränderna. Länsstyrelsen kände också ett ansvar för det som räddningsinsatsen, under länsstyrelsens regi, orsakat hus- och markägare. Sekundärt drevs länsstyrelsen av sin samordnande roll inom ramen för sitt geografiska områdesansvar. Den ekonomiska ersättningen för länsstyrelsens efterarbete var oviss men länsledningen såg trots det på sitt ansvar för efterarbetet med självklarhet.

Diskussionerna om efterarbetet inleddes relativt tidigt, under andra veckan efter övertagandet. Diskussionerna fördes på högsta nivå med landshövdingen och räddningsledaren i spetsen. Detta ledde så småningom till samordningskansliet. De mest centrala aktörerna i krisen deltog från start vid mötena vilket skapade en samlad lägesbild och samordning mellan berörda aktörer. Inriktande forum och samordningskansliet genererade också tydliga ledning- och samordningsförhållanden för hur efterarbetet skulle organiseras. Därtill skapade länsledningen goda förutsättningar för sina medarbetare genom sitt tydliga engagemang.

Samarbetet mellan Ljusdals kommun och länsstyrelsen var bra. Länsstyrelsen saknade, framförallt inledningsvis, en större närvaro och engagemang från kommunens sida. Detta förändrades till det bättre under en tid för att sedan avta igen. Samordning av information och kommunikation samt arbetet med psykosocialt stöd har beskrivits som särskilt lyckat. Ljusdals kommun har uttryckt stor tacksamhet för länsstyrelsens omhändertagande av efterarbetet.

Efterarbetet genomförde länsstyrelsen med ett outtröttligt engagemang och initiativförmåga, och länsstyrelsen prioriterade medborgarnas hälsa framför andra uppgifter. I det geografiska områdesansvaret ligger också ett ansvar för medborgare inom länet, ett ansvar som länsstyrelsen tog sig an med stor skicklighet. Länsstyrelsen tog sitt ansvar i **mycket hög utsträckning**.

8. Förslag till utveckling och förmågehöjande arbete

I utvärderingsuppdraget ingick att lämna förslag på hur Länsstyrelsen i Gävleborgs län kan utveckla krishanteringen.

- Det blir ett tapp i effektivitet när människor byts ut. Det vanliga var att stabspersonal stannade i några dagar för att sedan bytas av. Det vore fördelaktigt om några personer inom varje funktion arbetar en längre tid. Förutom effektivitetstappet blir kontinuiteten särskilt viktig när det handlar om personer vars uppdrag är att bygga upp förtroende och relationer. Det kan exempelvis handla om samverkanspersoner för frivilliga eller personer som har kontakt med drabbade.
- Stabsmodellen i Färila var ny för de allra flesta inblandade. Även om länsstyrelsen anammar modellen i sin ordinarie krisorganisation kommer det vid en händelse alltid vara stabsmedlemmar som är nya för modellen. Det inledande arbetet skulle därför underlättas om det fanns tillgängliga beskrivningar av vad de olika funktionerna ska arbeta med och vilka roller/kompetenser som bör finnas inom varje funktion, någon form av rollkort.
- Frivilliga kommer att behövas inte bara vid en så här pass stor händelse. Att redan i förväg ha ingångna eller åtminstone förberedda avtal/avsiktsförklaringar med frivilliga skulle underlätta tillgången och administrationen kring personella förstärkningsresurser.
- Efterarbetet bör sammanställas i en vägledning för att kunna fungera som stöd till andra organisationer, och för den egna organisationens eventuella framtida behov. Ett ambitiöst efterarbete har utvecklats efter både Ljusdalsbränderna och Västmanlandsbranden 2014. Detta arbete bör tas tillvara. Det vore synd om även nästa aktör ska behöva uppfinna efterarbetet på nytt.
- Information till allmänhet och media är en viktig uppgift i händelse av en kris och det behövs tekniska förutsättningar för att kunna utföra denna uppgift. Detta var en bristvara under hanteringen och länsstyrelsen Gävleborg bör därför införskaffa exempelvis kamerautrustning och mikrofoner.

9. Referenser

Intervjuer

Andersson, Lina. Kommunikationschef, Länsstyrelsen Skåne län. Intervju 2019-04-08.

Bergsell, Catharina. Kriskommunikatör, Länsstyrelsen Blekinge län. Intervju 2019-04-02.

Bill, Per. Intervju. Landshövding, Gävleborgs län. 2019-04-09.

Borenius, Marija. Enhetschef, Konsumentverket/MSB Intervju 2019-04-18.

Bremefors, Nicklas. Kommunchef, Ljusdals kommun. Intervju 2019-04-16.

Brännlund, Mats. Stabschef, Polismyndigheten. Intervju 2019-05-02.

Carlsson, Kerstin. Kanalchef, P4 Gävleborg. Intervju 2019-04-03.

Ekenberg, Lise. Enhetschef. Intervjuades tillsammans med Lauritzsen, Veronica. Länsråd, Länsstyrelsen Gävleborg. Intervju 2019-03-19.

Eriksson, Helena. Registrator, Länsstyrelsen Gävleborg. Intervju 2019-04-03.

Fridborg, Anders. Säkerhetschef, Uppsala kommun. Intervju 2019-04-08.

Hedberg, Johanna. Beredskapsdirektör, Länsstyrelsen Gävleborgs län. Intervju 2019-04-30.

Jerfsten, Sara. Tf Informationschef, Ljusdals kommun. Intervju 2019-04-08.

Karlehav, Görgen. Chef samverkanssektionen, Mellersta Militärregionen. Intervju 2019-04-25.

Korend Larsson, Marielle. MD Communication & Security consulting AB/Criscom. Intervju 2019-04-09.

Larsson, Stig. Polisregion Mitt, Polismyndigheten. Intervju 2019-04-12.

Lindahl, Åke. Fd Beredskapsdirektör, Länsstyrelsen Gävleborgs län. Intervju 2019-04-15.

Lindberg, Michael. Avdelningschef, Kommunalförbundet Hälsingland/Räddningstjänsten södra Hälsingland. Intervju 2019-04-10.

Molin, Lars. Kommunalråd, Ljusdals kommun. Intervju 2019-04-23.

Mosén, Magnus. Kommunikationsstrateg, Räddningstjänsten Skåne Nordväst. Intervju 2019-04-30.

Nilsson, Lottis. Krisberedskapshandläggare, Ljusdals kommun. Intervju 2019-04-17.

Nordlund, Anna. Frivillig. Intervju 2019-04-02.

Nystedt, Peter. Räddningschef, Ljusdals kommun. Intervju 2019-04-16.

Olsson, Åsa. Frivillig. Intervju 2019-04-09.

Rodensjö, Johan. Lärare, Försvarshögskolan/Criscom. Intervju 2019-05-06.

Strid, Robert. Räddningschef, Gästrike Räddningstjänst. Intervju 2019-04-08.

Sörensson, Josef. Insatspersonal. MSB. Intervju 2019-04-17.

Åhnberg, Patrik. Samhällsbyggnadsdirektör, Länsstyrelsen Stockholms län. Intervju 2019-04-08.

Åkesson, Martin. Teknik & Sambandsansvarig, Länsstyrelsen Hallands län. Intervju 2019-04-09.

Älander, Åsa. Nämndsekreterare, Ljusdals kommun. Intervju 2019-03-29.

Processledning/fokusgrupper

Länsstyrelsen Gävleborg. *Organisering och samordning under tidsperiod två*. Fokusgrupp 2019-03-28. Johanna Hedberg. Beredskapsdirektör, Länsstyrelsen Gävleborg. Jimmy Westin. Handläggare, Länsstyrelsen Gävleborg. Lisa Waldenstedt. Handläggare, Länsstyrelsen Gävleborg. Ulrika Nilsson. Handläggare, Länsstyrelsen Gävleborg. Robert Ahlberg. Handläggare, Länsstyrelsen Gävleborg.

Länsstyrelsen Gävleborg. *Information till allmänhet och media*. Fokusgrupp 2019-03-28. Anna K Sundberg. Handläggare, Länsstyrelsen Gävleborg. Ann-Charlotte Nyman. Jurist, Länsstyrelsen Gävleborg. Anna Kjellander. Kommunikatör, Länsstyrelsen Gävleborg.

Länsstyrelsen Gävleborg. *Samordningskansliet*. Fokusgrupp 2019-03-28. Joel Isensköld. Enhetschef, Länsstyrelsen Gävleborg. Anna Jansson. Funktionschef, Länsstyrelsen Gävleborg. Mats Selin. Handläggare, Länsstyrelsen Gävleborg. Bert-Ola Jonsson. Jurist, Länsstyrelsen Gävleborg. Erika Axmark. Kommunikatör, Länsstyrelsen Gävleborg.

Länsstyrelsen Gävleborg. *Frivilliga*. Fokusgrupp 2019-03-28. Per-Åke Svensson. Handläggare, Länsstyrelsen Gävleborg. Rie Stagegaard. Handläggare, Länsstyrelsen Gävleborg. Mia Karlsson. Handläggare, Länsstyrelsen Gävleborg.

Länsstyrelsen Gävleborg. *Processledning* 2019-03-28. Samtliga deltagare i fokusgrupperna deltog även i processledningen förutom Helena Eriksson, Registrator Länsstyrelsen Gävleborg, som deltog i processledningen.

Offentliga dokument, loggar och interna underlag

Andersson, Emil. 2018. *Nytt eldningsförbud i Gävleborg: Viktigt att folk är försiktiga*. Hela Hälsingland. https://www.helahalsingland.se/artikel/nytt-eldningsforbud-i-gavleborg-viktigt-att-folk-ar-forsiktiga

Asp, Viktoria. 2017. *Frivilligresurser under flyktingsituationen- Frivilliga försvarsorganisationer och trossamfunds förmåga att möta samhällets behov hösten 2015*. Försvarshögskolan.

Asp, Viktoria. Bynander, Fredrik. Daléus, Pär. Deschamps-Berger, Jenny. Sandberg, Daniel. Schyberg, Erik. 2015. *Bara skog som brinner- Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014*. Försvarshögskolan.

Boin, Arjen. Hart, Paul 't. Stern, Eric. Sundelius Bengt. 2017. *The politics of crisis management- Public leadership under pressure*. ISBN: 978-1-107-11846.

Brandsäkerhet. 2018. *Intensivt efterarbete efter skogsbränderna*. https://www.brandsakert.se/2018/1113/intensivt-efterarbete-efter-skogsbr%C3%A4nderna.

BrolinWestrell. *Övergripande återkoppling av telefonuppföljning*. 2018-10-11.

Facebook.com. 2018-07-15 kl. 16:09. *Länsstyrelsen Gävleborg*. https://sv-se.facebook.com/pg/lansstyrelsengavleborg/posts/?ref=page_internal.

Facebook.com. 2018-07-23 kl. 13:22. *Länsstyrelsen Gävleborg*. https://www.facebook.com/pg/lansstyrelsengavleborg/posts/?ref=page_internal.

Fridborg, Anders. 2018-09-01. *Underlag till insatsrapport och lärande*.

Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Utfärdad: 2015-12-17. SFS nr: 2015:1052.

Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion. Utfärdad: 2017-09-14. SFS nr: 2017:868.
Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap. Utfärdad: 2017-09-14. SFS nr: 2017:870.

Förordningen (2006:639) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap. Utfärdad: 2006-06-01. SFS nr: 2006:639.

Hart, Paul 't. Rosenthal, Uriel. Kouzmin, Alexander. 1993. *Crisis Decision Making: The Centralization Thesis Revisited*.

Hedberg, Johanna. u.å., *Powerpointpresentation Bränderna i Hälsingland 2018 – starka tillsammans*, Länsstyrelsen i Gävleborgs län.

Johansson, Roine. Danielsson, Erna. Kvarnlöf, Linda. Eriksson, Kerstin. Karlsson, Robin. 2018. *At the external boundary of a disaster response operation: The dynamics of volunteer inclusion*.

Justitiedepartementet. 2017. *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*.

Krisinformation.se. 2018. *Viktigt meddelande till allmänheten i Enskogen i Ljusdals kommun, i Gävleborgs län*. (https://www.krisinformation.se/nyheter/2018/juli2/viktigt-meddelande-till-allmanheten-i-enskogen-och-ljusdals-kommun-i-gavleborgs-lan.

Krisinformation.se. 2018. *Viktigt meddelande till allmänheten i Kårböle, Ljusdals kommun i Gävleborgs län*. https://www.krisinformation.se/nyheter/2018/juli2/viktigt-meddelande-tio-almanheten-i-karbole.

Krisinformation.se. 2018. *Viktigt meddelande till allmänheten i Ängra i Ljusdals kommun, i Gävleborgs län*. https://www.krisinformation.se/nyheter/2018/juli2/viktigt-meddelande-till-allmanheten-i-angra-och-ljusdals-kommun-i-gavleborgs-lan.

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor. Utfärdad: 2003-11-20. SFS nr: 2003:778.
Lapidus, Arne. 2018-07-22. *Polska brandmännen hyllas genom landet*. Expressen. https://www.expressen.se/nyheter/polska-brandmannen-hyllas-genom-landet/

Lauritzsen, Veronica. 2018. *Logg 15 juli – 9 augusti*.

Ljusdals kommun. 2018-07-24. *Informationsmöte för de drabbade*. https://www.ljusdal.se/samhallegator/krisochsakerhet/nyhetsarkivkrisinformation/informationsmotefordedrabbade.5.1df75394164bbc96f60d390b.html.

Ljusdals kommun. 2018-07-25. *Laforsen evakuerad*. https://www.ljusdal.se/samhallegator/krisochsakerhet/nyhetsarkivkrisinformation/laforsenevakuerad.5.6ade02f7164cefe32a420366.html.

Ljusdals kommun. 2018-07-27. *Så har Posom arbetat med branden*. https://www.ljusdal.se/samhallegator/krisochsakerhet/nyhetsarkivkrisinformation/saharposomarbetatmedbranden.5.6ade02f7164cefe32a4b035c.html.

Ljusdals kommun. 2018-07-30. *Evakuerade från Finneby, Kårböle och Lassekrog får komma hem*. https://www.ljusdal.se/samhallegator/krisochsakerhet/nyhetsarkivkrisinformation/evakueradefranfinnebykarboleochlassekrogfarkommahem.5.6cbbb702164e16264517f340.html (hämtad 2019-05-02).

Ljusdals kommun. 2018-08-01. *Evakuerade från Enskogen och Laforsen får återvända hem*. https://www.ljusdal.se/samhallegator/krisochsakerhet/nyhetsarkivkrisinformation/evakueradefranenskogenochlaforsenfaratervandahem.5.7259f893164f281f9822dffb.html.

Ljusdals kommun. 2019. *Utredning av krisledningsgruppens arbete under skogsbränderna 2018*. https://www.ljusdal.se/download/18.1b8f27a2169d22ebbc9c282e/1554210337566/Utredning%20krisledningsgrupp%20br%C3%A4nderna%202018%20190402.pdf

Ljusdals kommun. *Fakta 2018/2019 Ljusdals kommun*. https://www.ljusdal.se/download/18.375b25e3167bfeb97fc72256/1545233045498/Fickfakta%202018-19.pdf

Londos, Eva och Åkesson, Peter. 2008. *Till minne av stormen Gudrun*. Jönköping läns museum. Rapport nr. 56.

Lunds Universitet. 2019. *Utvärdering av hur länsstyrelserna i Dalarnas, Gävleborgs och Jämtlands län bidrog till inriktning och samordning under skogsbränderna sommaren 2018*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2015. *Strategi för samverkan vid samhällsstörningar i Gävleborgs län*. https://www.msb.se/Upload/Insats_och_beredskap/Ledning_och_samordning/Nationell%20utvecklingsprocess/Strategi_for_samverikan_vid_samhallsstorningar_i_Gavleborgs_lan.pdf

Länsstyrelsen Gävleborg. 2017-07-25. *Beslut angående användning av förhandlat förfarande utan föregående annonsering vid upphandling*. Diarienr 5354-2018.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. *Beslutslogg länsstyrelsens stab i Färila 2 – 9 augusti*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. *Besöksliggare dokumentation*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. Exporterat material från WIS perioden 15 juli till 9 augusti.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. *Frågeställningar till MSB återställning 2018-10*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. *Händelselogg: Skogsbrand Gävleborg 2018. Delvis 23/7-25/7 i Ljusdals kommun logg*. Denna är en total logg av Länsstyrelsen Gävleborg.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. *Händelselogg: SkogsbrandGävleborg 2018*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. *Informationsmöte för drabbade av branden i Ljusdal, 27-28 juli*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. *Informationsmöte för drabbade av branden i Ljusdal, 30 juli*.
Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. *Logg händelse skogsbrand Gävleborg 2018*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. *LOGG Händelse Skogsbrand Gävleborg 2018*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. Registerutdrag från ärendehanteringssystem Platina. *Samlingsärende över Skogsbrand Gävleborg 2018*. Diarienr 5235-2018. Dokumentation överlämnad av Länsstyrelsen Gävleborg.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. *Sammanställning externt 180727*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. *Sammanställning externt 180728*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. *Sammanställning externt 180730*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. *Sammanställning externt 180731*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. Samordningskansliet. *Målgrupper, begrepp och indelningar: Gemensam målbild*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. *Stabschef logg*. Dokumentation överlämnad av Länsstyrelsen Gävleborg.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. *Stabsorganisation 2018-07-30*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. *Stabsorganisation 2018-0x-xx*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018. *Statistik Färila bemanning 23 juli – 5 augusti*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-15 kl. 23:55. *Regional lägesbild-skogsbränderna i Hälsingland*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-15 kl.23:55. *Regional lägesbild-skogsbränderna i Hälsingland*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-15. *Beslut om att aktivera krisledningsorganisationen*. Diarienr 5251-2018.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-16 kl. 08:00. *Minnesanteckning Regional samverkanskonferens*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-16 kl. 15:30. *Minnesanteckning Regional samverkanskonferens 16 juli*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-16 kl. 15:30. *Regional lägesbild-skogsbränderna i Gävleborg*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-16. *Inriktningsbeslut för Länsstyrelsen Gävleborg*. Diarienr 5252-2018.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-16. *Kallelse till samverkanskonferens Skogsbrand Gävleborg 2018*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-17 kl. 08:00. *Regional lägesbild-skogsbränderna i Gävleborg*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-17 kl. 11.00. *Skogsbrand Gävleborg 2018. Möte med räddningstjänst om ledning och styrning*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-17 kl. 18.00. *Samverkanskonferens ledning/styrning*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-18 kl. 17:00. *Regional lägesbild-skogsbränderna i Gävleborg*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-19 kl. 10:30. *Minnesanteckning Regional samverkanskonferens 19 juli*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-19 kl. 17:00. *Minnesanteckning Regional samverkanskonferens 19 juli*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-20 kl. 10:30. *Minnesanteckning Regional samverkanskonferens 20 juli*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-20 kl. 12:00. *Minnesanteckningar ISF-konferens*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-20 kl. 17:00. *Minnesanteckning Regional samverkanskonferens 20 juli.*

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-20. *Fastställd målbild för Gävleborgs arbete med skogsbränderna i Hälsingland*. Diarienr 5235-2018.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-21 kl. 10:30. *Minnesanteckning Regional samverkanskonferens 21 juli.*

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-22 kl. 10:30. *Minnesanteckning Regional samverkanskonferens 22 juli.*

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-23 kl. 10:30. *Minnesanteckningar Regional samverkanskonferens Skogsbrand Gävleborg*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-23. *Beslut om Övertagande av räddningstjänsten i Ljusdals kommun samt förordnande av räddningsledare*. Diarienr 5280-2018.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-24 kl. 17:00. *Samlad lägesbild skogsbranden Gävleborgs län 2018*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-24. *Arbetsordning för Länsstyrelsen Gävleborgs stabsorganisation i Färila i samband med skogsbränder i länet*. Diarienr 5323-2018.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-26. *Delegering av arbetsmiljöuppgifter*. Diarienr 2382-2018.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-28 kl. 11:00. *Minnesanteckningar ISF-konferens*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-28. *Kallelse till samverkanskonferens Skogsbrand Gävleborg 2018*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-29. *Så fungerar mattransport till insatspersonal i skogen*. https://www.lansstyrelsen.se/gavleborg/om-lansstyrelsen-i-gavleborg/nyheter-och-press/nyheter/nyheter---gavleborg/2018-07-29-sa-fungerar-mattransporter-till-insatspersonal-i-skogen---.html

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-07-30. *Nyhetsbrev stab Färila måndag*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-08-01. *Evakueringen hävs i Enskogen, Laforsen, Lindskog och Strandbodarna*. https://www.lansstyrelsen.se/gavleborg/om-lansstyrelsen-i-gavleborg/nyheter-och-press/nyheter/nyheter---gavleborg/2018-08-01-evakueringen-havs-i-enskogen-laforsen-lindskog-och-strandbodarna.html.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-08-08. *Minnesanteckningar inriktandeforum*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-08-09. *Om ersättning till frivilliga i arbetet med skogsbränderna*. https://www.lansstyrelsen.se/gavleborg/om-lansstyrelsen-i-gavleborg/nyheter-och-press/nyheter/nyheter---gavleborg/2018-08-09-om-ersattning-till-frivilliga-i-arbetet-med-skogsbranderna.html

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-08-09. *Stabsorientering den 9 augusti 2018*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-08-10. Samordningskansliet. *Avstämningsmöte minnesanteckningar*.

Länsstyrelsen Gävleborg. *2018-08-17. Inriktandeforum*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-08-17. *Minnesanteckningar inriktandeforum*.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-08-23. *Deltagande organisationer vid branden.*

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-08-28. *Avlastningssamtal till medarbetare som arbetat i skogsbranden.*

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-08-30. Regeringskansliet. *Skogsbränderna i Gävleborgs län 2018 – ekonomisk påverkan Länsstyrelsen Gävleborg avseende myndighetens egna kostnader.*

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-09-19. *Nya samordningskansliet invigt*. https://www.lansstyrelsen.se/gavleborg/om-lansstyrelsen-i-gavleborg/nyheter-och-press/nyheter/nyheter---gavleborg/2018-08-10-nya-samordningskansliet-invigt.html.

Länsstyrelsen Gävleborg. *2018-09-28. Inriktandeforum.*

Länsstyrelsen Gävleborg. 2018-11-01. *Informationsmöte 29 oktober: Många frågor återstår i efterarbetet*. https://www.lansstyrelsen.se/gavleborg/om-lansstyrelsen-i-gavleborg/nyheter-och-press/nyheter/nyheter---gavleborg/2018-11-01-informationsmote-29-oktober--manga-fragor-aterstar-i-efterarbetet.html.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2019. *Anteckning 2019-02-05*. Karlsson, Mia, samordningskansliet och L1.

Länsstyrelsen Gävleborg. 2019-04-12. *Minnesanteckningar inriktandeforum.*

Länsstyrelsen Gävleborg. 2019-04-24. Samordningskansliet. *Budskapsplattsform – skogsbränderna i Ljusdals kommun.*

Länsstyrelsen Gävleborg. *Arbetsmaterial från funktionen L1/L8. Nätverksmapp för funktionen överlämnad av Länsstyrelsen Gävleborg*.

Länsstyrelsen i Uppsala. 2019-01-31. *Redovisning av uppdrag till Länsstyrelsen i Uppsala län att ta fram en vägledning för länsstyrelsernas utövande av det geografiska områdesansvaret*, Missiv.

Länsstyrelsen Västmanland. 2015. *Skogsbranden i Västmanland 2014* – en dokumentation utgiven av Länsstyrelsen i Västmanlands län. https://www.lansstyrelsen.se/download/18.2887c5dd16488fe880d46367/1536585741018/Dokumentation-Skogsbranden-2014.pdf

Molin, Lars. 2018-07-24. *Varför har inte Ljusdal aktiverat krisledningsnämnden?* Hela Hälsingland. https://www.helahalsingland.se/artikel/varfor-har-inte-ljusdal-aktiverat-krisledningsnamnden

MSB. 2011. *Länsstyrelsernas samordningsansvar- ett koncept för samordning och inriktning vid stora olyckor och kriser*. ISBN: 978-91-7383-181-9.

MSB. 2012. *Allmänna råd om ledning av insatser i kommunal räddningstjänst* (MSBFS 2012:5), ISSN 2000-1886, 2012-11-22. https://www.msb.se/externdata/rs/871491f1-53a5-492e-be67-a1856f462ccb.pdf.

MSB. 2014. *Att planera och förbereda en storskalig utrymning*. ISBN: 978-91-7383-512-1. https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/27507.pdf.

MSB. 2015. *Samverkansområde Geografisk områdesansvar, SOGO*. Publ.nr. MSB842- mars 2015.

MSB. 2018. *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. ISBN: 978-91-7383-884-9. https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/28738.pdf

MSB. 2018. *Information om ersättning till frivilliga med anledning av skogsbränderna 2018*. https://www.msb.se/Upload/Insats_och_beredskap/Skogsbrand/Information%20ers%C3%A4ttning%20frivilliga%20till%20Fri%20org%202018.pdf

MSB. 2018. *MSB:s arbete med skogsbränderna 2018*. ISBN: 978-91-7383-875-7. https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/28735.pdf

MSB. 2018. *Statlig ersättning vid stora skogsbränder - Information till Länsstyrelser och Räddningstjänster*. Publ.nr: MSB1262 – juli 2018. https://www.msb.se/Upload/Insats_och_beredskap/Skogsbrand/faktablad_ersattning_skogsbrand.pdf

Näringsdepartementet. 2018. Regeringsbeslut. *Uppdrag om nationell samordning av eftersläckningsarbetet efter stora skogsbränder 201*. N2018/04261/SK. 2018-08-02 https://www.regeringen.se/4a1bec/contentassets/6210d0db0cae4e3b8289f71c25ff5ab5/2018-08-02-iv-1-uppdrag-om-nationell-samordnare-for-efterslackning-webb-002.pdf

Prop. (2007/08:92) *Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull*

Prop. 2002/03:119 *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*.

Roos, Jimmy. 2018-07-16. *Boende i Enskogen evakueras – det brinner kring byn*. Sveriges Television. https://www.svt.se/nyheter/lokalt/gavleborg/angra-camping-evakuerades-hoga-flammor-over-traden.

Sandberg, Bo & Faugert, Sven. 2016. *Perspektiv på utvärdering*. ISBN: 9789144112480.

SKL. 2007. *Samhällskriser och katastrofer- Juridisk handbok*.

Skogsstyrelsen. 2019-03-06. Pressmeddelande. *Nu kan branddrabbade skogsägare börja söka stöd*. https://www.skogsstyrelsen.se/pressmeddelanden/ReadArticle?id=3252010.

SOU 2002:10. *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*.

SOU 2019:7, *Skogsbränderna sommaren 2018*, Betänkande av 2018 års skogsbrandsutredning, ISBN 978-91-38-248-98-0. https://www.regeringen.se/4906d2/contentassets/8a43cbc3286c4eb39be8b347ce78da16/skogsbranderna-sommaren-2018-sou-2019-7.pdf

Strandh, Veronica. 2018. *Civilsamhällets respons på olyckor och kriser – bistånd eller motstånd?* ISBN 978-91-7383-898-6

Sundelius, Bengt, Stern, Eric, Bynander, Fredrik. 2000. *Krishantering på svenska - teori och praktik*. ISBN: 916480142x.

Svenska Röda Korset. 2018. Nationella samordningen av volontärer vid skogsbränderna avslutas. http://www.mynewsdesk.com/se/rodakorset/pressreleases/nationella-samordningen-av-volontaerer-vid-skogsbraenderna-avslutas-2639633

Svenska Röda korset. 2019. *Tillsammans i krisen – framtidens frivillighet inom krisberedskap och totalförsvar*. https://www.redcross.se/globalassets/press-och-opinion/rapporter/srk_krisberedskap_webb.pdf

Sveriges maskinringar. 2018-11-04. *Hjältar i brandens inferno*. http://www.mrsverige.se/nyheter/hjaltar-i-sommarens-brandinferno/

Uppdrag granskning. 2019. *Skogen brinner*. SVT.

Skogsbränderna i Ljusdal utgjorde det största brandområdet i Sverige under sommaren 2018. Räddningsinsatsen pågick i 27 dagar och innefattade som mest 1300 personer. Efter nio dagar övertog Länsstyrelsen i Gävleborgs län ansvaret för kommunal räddningstjänst.

Utvärderingen bedömer i vilken utsträckning Länsstyrelsen i Gävleborgs län har arbetat enligt författningarna och riktlinjerna som finns kopplat till dess ansvarsområde under och efter olyckor och kriser. Därtill görs en beskrivning av händelseförloppet utifrån särskilt relevanta teman och rapporten diskuterar vilka lärdomar som kan dras utifrån hanteringen.

FÖRSVARSHÖGSKOLAN
Centrum för totalförsvar
och samhällets säkerhet

POST P.O. Box 278 05
SE - 115 93 Stockholm
BESÖK Drottning Kristinas väg 37
E-POST ctss@fhs.se
TELEFON + 46 8 553 425 00
facebook.com/forsvarshogskolan
twitter.com/Forsvarshogsk
www.fhs.se