FÖRSVARSHÖGSKOLAN

Bara skog som brinner?

Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014

Viktoria Asp, Fredrik Bynander, Pär Daléus, Jenny Deschamps-Berger, Daniel Sandberg och Erik Schyberg

CRISMART
Nationellt Centrum för Krishanteringsstudier

Titel: Bara skog som brinner? Utvärdering av krishantering-
en under skogsbranden i Västmanland 2014.

Författare: Viktoria Asp, Fredrik Bynander, Pär Daléus, Jenny Deschamps-Berger, Daniel Sandberg och Erik Schyberg

Stockholm: FHS/Crismart, 2015-09-11

ISBN: 978-91-86137-49-6

FHS-beteckning: 640/2014

Foto:

Framsida/baksida: *Röken över skogsbrandsområdet den 3 augusti 2014.* Pontus Orre/AB/IBL.

Sid.37: *Tomasbo gård utanför Västerfärnebo börjar evakuera djur samtidigt som elden snabbt kommer allt närmare, 4 augusti 2014.* Ingemar Ström/Tomasbo Lantbruk AB

Sid. 43: *Stabsmöte i Ramnäs, 10 aug 2014.* Kjell Gustavsson.

Sid. 54: *Helikoptrar vattenbombar brandområdet, 8 augusti 2014.* Pontus Orre/AB/IBL

Sid. 91: *Evakuerade djur får återvända hem, 16 augusti 2014.* Ingemar Ström/Tomasbo Lantbruk AB

Sid. 98: *FRG bemannar gratiskiosken för insatspersonal i Ramnäs, 13 aug 2014.* Kjell Gustavsson.

Sammanfattning

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

Syftet med denna utvärdering är att, utifrån ett krisberedskapsperspektiv, dra lärdomar och ta tillvara erfarenheter från händelsen genom en systematisk undersökning. Målet är att Länsstyrelsen i Västmanland, Fagersta kommun, Norbergs kommun, Sala kommun och Surahammars kommun ska få ett underlag som bidrar till implementering av lärdomar och fortsatt utveckling av krisberedskapsförmågan. Underlaget ska också vara till nytta och komma till användning för utvecklingen av hela det svenska samhällets krisberedskap.

Slutsatserna i rapporten visar på flera brister i kopplingen mellan å ena sidan lagstiftning och systemprinciper, och å den andra centrala aktörers förmåga och beredskap att utföra sina uppdrag. Författarna konstaterar att båda sidor av denna ekvation måste utvecklas för att det svenska krisberedskapssystemet inte bara ska stå rustat för nästa svåra skogsbrand utan också för andra, och potentiellt mycket värre, händelser som framtiden kan erbjuda. Vi anser att det vore mer ändamålsenligt att sluta använda ansvarsprincipen och istället säga att svensk krisberedskap bygger på ordinarie förvaltningsstrukturer, på vissa aktörers särskilda ansvar för krisberedskap och på ett geografiskt områdesansvar. Det geografiska områdesansvaret på regional och lokal nivå bör ses över, de krav som idag åligger aktörerna är inte rimliga i förhållande till den kapacitet/förmåga som finns.

Inom svensk krisberedskap är samverkan *en förutsättning* för en lyckad krishantering – inte *en del* av krishanteringen. Begreppet samverkan måste dock sättas i ett sammanhang för att bli meningsfullt och leda till ett resultat. Vi menar att det generellt läggs för mycket kraft

och tid på samverkansformer, och för lite på resultatet. Samverkan är inget eget område, det är en förutsättning för att nå resultat – en metod. En metod som måste utvecklas inom samhällsskydd och beredskap. Samverkan är inte viktig i sig, det är resultatet av samverkan som är viktigt.

MSB bör utveckla sitt expertstöd (framför allt juridiskt operativt stöd), till aktörer under en händelse. Nationella stödresurser bör utformas utifrån grundliga behovsinventeringar och bli föremål för informationsinsatser i syfte att de skall kunna göra nytta i svåra händelser.

Det finns anledning att fundera över om inte LEH kan förtydligas avseende vem eller vilken funktion i kommunerna (och landstingen) som har mandat att besluta om att man befinner sig i en extraordinär händelse.

Kriser ställer ganska skilda krav på en organisation beroende på art, allvar och tidsutdräkt. Många beredskapsrelaterade tjänster är undanskymda i organisationsmatrisen och integreras inte på ledningsnivå när något händer. Funktionerna för Tjänsteman i beredskap och liknande beredskaps- och larmfunktioner måste brygga över organisationens alla relevanta kompetensområden. TiB:en måste förstå och veta vem i organisationen som kan vad och hur de kan aktiveras, precis som hen ska känna till när externa aktörer ska informeras. Detta är ett organisatoriskt utvecklingsarbete man inte blir färdig med och som man bör vara beredd att investera i.

Utvärderingen visar att U-sam bör utvecklas för att kunna uppnå sitt syfte – att utgöra den främsta regionala samverkansfunktion i U-län. U-Sam bör ses över, dels avseende representationen av de ingående aktörerna, kombinerbarhet med särskilda staber/insatsorganisationer, och dels avseende förankring både på myndighetschefsnivå och på politisk nivå. Länsstyrelsens särskilda krishanteringsorganisation gjorde dock ett gediget efterarbete, och organisationen använde sig dessutom på ett bra sätt av erfarenheter och lärdomar från efterarbetet i tidigare händelser. Vi anser att organisationens arbete med fördel kan användas av andra aktörer inom svensk krisberedskap – som en utgångspunkt i efterarbetet av framtida händelser som drabbar många drabbade aktörer och medborgare. En betydande del av den särskilda krishanteringsorganisationen arbete hade dock inte kunnat genomföras, om inte extra medel hade tillskjutits.

Vi anser också, mot bakgrund av Försvarsmaktens betydande roll vid civila samhällskriser, och mot bakgrund av att regeringen nu anser att det finns behov av att analysera och förtydliga Försvarsmaktens roll

inom samhällets krisberedskap, att det finns all anledning att i större utsträckning uppmärksamma det stöd Försvarsmakten gett och ger vid samhällskriser.

Slutligen föreslås en fokusförflyttning inom området Samhällskydd och beredskap – Scenarier och typhändelser är relevanta för att komma underfund med sårbarheter och brister, men det bör inte vara primärt fokus för övningar och utbildningar. Istället bör tyngdpunkten tydligare läggas på de funktioner/förmågor som behövs för att en kris ska kunna hanteras och avslutas.

Vi anser att de faktorer som hade störst betydelse för hanteringen av skogsbranden i Västmanland i augusti 2014 var lika delar engagemang, mod, erfarenhet och personliga kontakter. I svåra händelser tenderar de som sätts att hantera dem att fokusera på att lösa uppgiften och skala bort formella krav och upplevt irrelevanta kommunikations- och samverkansvägar. Det finns mycket utvecklingsarbete kvar för att hela det regelverk som omger krishanteringsinsatser naturligt ska stödja och komplettera en sådan mentalitet och stärka den samlade insatsen, snarare än att sätta upplevda käppar i hjulet för dessa vanligen mycket pressade individer.

Innehåll

1. Inledning _____ 1

1.1 Varför är händelsen intressant? 1

1.2 Bakgrund till uppdraget. 2
1.2.1 Syfte och mål 2
1.2.2 Metod och material 3

1.3 Avgränsningar 6

1.4 Disposition – Läsanvisningar 7

1.5 Vad vet vi om god hantering av (olyckor och) kriser? 7
1.5.1 Krisbegreppet 8
1.5.2 Utmaningar för offentligt ledarskap i kris 10
1.5.3 Att inse problemets art 11
1.5.4 Att fatta beslut 12
1.5.5 Att kommunicera problemets art 13
1.5.6 Att avveckla den akuta krisinsatsen 14
1.5.7 Att lära sig från kriserfarenheter 14

1.6 Utgångspunkter för samhällsskydd och beredskap i Sverige .15
1.6.1 Ordinarie förvaltningsstrukturer 15
1.6.2 LSO och LEH – avsteg från ordinarie förvaltningsstrukturer? 17
1.6.3 Geografiskt områdesansvar 19
1.6.4 Systemets komplexitet 23
1.6.5 Samverkan 24

2. Vad hände? _____ 26

2.1 Initial organisation och informationssamordning 26
2.1.1 Den första informationen om branden (torsdag 31 juli) 26
2.1.2 ”Inga behov av samverkan” (fredag 1 augusti) 27
2.1.3 Utökade kontakter inom länsstyrelsen (lördag 2 augusti) 30
2.1.4 Samverkansbehovet klarnar (söndag 3 augusti) 33
2.1.5 Helvetesmåndagen (måndag 4 augusti) 37

2.2 Övertagandet av kommunal räddningstjänst. 41

2.3 Samordning och kommunikation 43
2.3.1 Staben i Ramnäs 43
2.3.2 Samverkan med statliga aktörer 51

2.4 Information till allmänhet och medier 63
2.4.1 Organisering av informationsarbetet 63
2.4.2 Innehåll och spridning 67
2.4.3 Informationskanaler 75

2.5 Evakuering 84
2.5.1 Evakueringsbeslut och avspärrade områden (helvetesmåndagen) 84
2.5.2 Polisens arbete 88
2.5.3 Evakuering av djur 90
2.5.4 Evakueringsplaner 92
2.5.5 Övriga aktörer i evakueringsarbetet 92

2.6 Frivilliga 93
2.6.1 Organisationer, företag och medborgare 93
2.6.2 Frivilliga resursgrupper (FRG) 96
2.6.3 Ersättning 101
2.6.4 Gåvohantering 102

2.7 Länsstyrelsens särskilda krishanteringsorganisation 105
2.7.1 Krisstöd under skogsbranden 105
2.7.2 Länsstyrelsens särskilda krishanteringsorganisation 106
2.7.3 Den särskilda krishanteringsorganisationens relation till de drabbade kommunerna 112

3. Diskussion _____ 114

3.1 Vad vet vi nu om god krishantering?. 114
3.1.1 Problemdefinition och lägesbild 114
3.1.2 Krisorganisation och förstärkningspersonal 116
3.1.3 Kriskommunikation 117
3.1.4 Organisationskulturer 118
3.1.5 Personberoende 121
3.1.6 Eftervård och avslut 123

3.2 Systemutmaningar. 124
3.2.1 Beslutet om övertagandet av kommunal räddningstjänst 124
3.2.2 Ordinarie förvaltningsstrukturer (ansvarsprincipen) gäller i kris 125
3.2.3 Höga krav på de geografiskt områdesansvariga 126

3.2.4 Ersättning för olyckor (LSO) men inte för extraordinära händelser/kriser (LEH) 134
3.2.5 Behovet av frivilliga 134
3.2.6 Evakuering – Sverige har mycket att lära 135
3.2.7 Samverkan(smönster) 136

4. Slutsatser och rekommendationer 138

4.1 Slutsatser – systemutveckling och lärande 138
4.1.1 Systemets kompexitet – Ansvarsprincipen förutsätter samverkan 138
4.1.2 Geografiskt områdesansvar – lika för alla? 140
4.1.3 Samverkansstaben 140
4.1.4 Evakuering – ett utvecklingsområde 142
4.1.5 Frivilliga och gåvor – en tillgång 143

4.2 Slutsatser – måluppfyllelse 143
4.2.1 Utmaningar inom det geografiska områdesansvaret 144
4.2.2 Hur användes U-Sam? 146
4.2.3 Krisledningsnämndens aktiverande 147
4.2.4 Rakel och WIS 147
4.2.5 Större fokus på hantering och efterarbete 148

4.3 Lärdomar och rekommendationer 148
4.3.1 Lärdomar 148
4.3.2 Rekommendationer 150
4.3.3 Avslutande ord 153

5. Referenser 154

Faktarutor

Faktaruta 1: P4 Västmanland 72
Faktaruta 2: VMA och myndighetsmeddelande 78
Faktaruta 3: 113 13 80
Faktaruta 4: Rutiner för nationell katastrofregistrering 89
Faktaruta 5: Frivilliga resursgrupper (FRG) 97
Faktaruta 6: Posom 104

Bilder

Bild 1: Tomasbo gård utanför Västerfärnebo börjar evakuera djur samtidigt som elden snabbt kommer allt närmare, 4 augusti 2014. 37

Bild 2: Stabsmöte i Ramnäs, 10 aug 2014. 43

Bild 3: Helikoptrar vattenbombar brandområdet, 8 augusti 2014. 54

Bild 4: Det saknade avspärrningsområdet 87

Bild 5: Evakuerade djur får återvända hem, 16 augusti 2014. 91

Bild 6: FRG bemannar gratiskiosken för insatspersonal i Ramnäs, 13 aug 2014. 98

Figurer & diagram

Figur 1: Ramnäs operativa stab. 45

Figur 2: Länsstyrelsens särskilda krishanteringsorganisation. 107

Diagram 1: Upplevelser av hur effektivt olika problem hanterades. 137

1. Inledning

Skogsbranden i Västmanland sommaren 2014 skulle inte kunna hända i Sverige. Det fanns, trots erfarenheterna från den stora skogsbranden i Bodträskfors år 2006[1], ingen mental beredskap för att en skogsbrand skulle kunna leda till en samhällskris. Avsaknaden av mental beredskap och en räddningstjänst i avsaknad av resurser för att hantera en sådan omfattande skogsbrand är inte unik för Västmanlands län. Skogsbrand fanns inte med i listan bland de 27 ”typhändelser” som identifierades i MSB:s nationella risk- och förmågebedömning för 2013.[2] Händelsen kvalificerar därmed in sig i raden av otänkbara händelser som svenska aktörer trots allt har hanterat sedan det nuvarande systemet för svensk krisberedskap sjösattes år 2002. Flodvågskatastrofen i Sydostasien år 2004 och askmolnet som bildades i samband med den isländska vulkanen Eyjafjallajökulls utbrott år 2010 är andra exempel på sådana otänkbara händelser.

1.1 Varför är händelsen intressant?

Skogbranden i Västmanland 2014 är ur flera aspekter intressant och viktig att dra lärdomar från. Händelsen ledde till en omfattade (räddnings)insats – den största i Sverige i modern tid och innebar att svensk krisberedskap prövades på samtliga nivåer; Staten tog över ledningen av kommunal räddningstjänst, en samverkansstab organiserades,

1 Bodens kommun 2006, s 26.

2 Riskbedömningen 2013 följde den process som etablerades i 2012 års nationella risk- och förmågebedömning. Den identifiering av potentiella risker som gjordes då, främst med utgångspunkt i risk- och sårbarhetsanalyser, låg till grund även för 2013 års bedömningar. Riskidentifieringen 2012 resulterade i en lista på 27 typhändelser. MSB 2013, s 17.

krisledningsnämnder aktiverades, evakuering av medborgare och djur genomfördes, ett stort antal kommunala, statliga och privata aktörer bistod de ansvariga aktörerna under händelsen och Sverige begärde stöd från EU. Ett stort antal frivilligorganisationer och spontanfrivilliga hjälpte till och 69 olika räddningstjänster deltog i arbetet.

Inom svensk krisberedskap finns en vana av att hantera händelser som kräver sektorsövergripande samverkan. Skogsbranden i Västmanland var dock en händelse som innebar en övergång av ansvarsnivåer och som krävde samverkan mellan och inom flera ansvarsnivåer samtidigt. Sammantaget är det den största samverkansinsatsen som genomförts på svensk mark sedan det nuvarande systemet för krisberedskap infördes år 2002. Detta är i sig anledning till att inblandade aktörer och systemet i sin helhet måste studeras – de stora händelserna ställer särskilda krav och avslöjar brister mer obarmhärtigt än de oftare förekommande. Krishanteringslitteraturen talar om ”mega-kriser”, ibland för att visa på en trend mot allt sårbarare samhällen, men främst för att skärskåda beredskapssystemen och de kontaktytor inom dem som måste fungera friktionsfritt för att samhället ska skyddas effektivt.[3] Skogsbranden i Västmanland var ingen ”mega-kris”, men omfattningen av händelsen och påfrestningen på systemet var så omfattande att en liknande effekt kan uppnås för att ta pulsen på svensk krisberedskap.

1.2 Bakgrund till uppdraget

Utvärderingen är skriven av Försvarshögskolan/Crismart på uppdrag av Länsstyrelsen i Västmanland, Fagersta kommun, Norbergs kommun, Sala kommun och Surahammars kommun. Uppdraget består av fem rapporter. *Bara skog som brinner?* fokuserar på händelsen i sin helhet och har ett uttalat systemperspektiv. De fyra andra rapporterna[4] fokuserar på respektive drabbad kommuns perspektiv på, och hantering av, händelsen.

1.2.1 Syfte och mål

Syftet med utvärderingen är att, utifrån ett krisberedskapsperspektiv, dra lärdomar och ta tillvara erfarenheter från händelsen genom en systematisk undersökning. Målet är att Länsstyrelsen i Västmanland, Fagersta kommun, Norbergs kommun, Sala kommun och Surahammars kommun ska få ett underlag som bidrar till implementering av lärdomar

3 Helsloot, med flera 2012.

4 Asp, Viktoria (2015) Norbergs kommun; Sandberg, Daniel (2015) Sala kommun; Sandberg, Daniel (2015) Fagersta kommun; Schyberg, Erik (2015) Surahammars kommun.

och fortsatt utveckling av krisberedskapsförmågan. Underlaget ska också vara till nytta och komma till användning för utvecklingen av hela det svenska samhällets krisberedskap.[5]

Utvärderingens huvudfrågor är:

- Vilka var de huvudsakliga utmaningarna för de berörda aktörerna?
- Vad kan länsstyrelsen och kommunerna lära och utveckla av händelsen?
  - Inom vilka områden bör kommunerna och länsstyrelsen utveckla sin verksamhet?
  - Inom vilka områden finns goda exempel på beslutsfattande och agerade?
- Uppfyllde kommunerna och länsstyrelsen de respektive mål/riktlinjer som finns uppsatta för den verksamhet som de ansvarade för under och efter branden?
  - Utövade länsstyrelsen och kommunerna det regionala respektive det lokala geografiska områdesansvaret i enlighet med författningar och riktlinjer?

1.2.2 Metod och material

Rapporten är en utvärdering som innehåller både formativa och summativa inslag. En **formativ** utvärdering är en utvärdering som görs i syfte att stärka eller förbättra en pågående verksamhet, eller planen för en verksamhet, det vill säga utvärderingen används för att stärka eller förbättra själva utvärderingsobjektet. Detta görs genom exempelvis process- och teoriinriktade utvärderingar som undersöker hur, i detta fall, skogbranden hanterades med hänsyn till en organisations förutsättningar, personalresurser, processer.

Genom en noggrann kartläggning och bedömning får utvärderingen fram lärdomar för att förbättra verksamheten. Man ifrågasätter inte verksamhetens mål, utan koncentrerar sig på att granska medlen för att nå målen. En formativ utvärdering har ofta ett uttalat lärande- och utvecklingsperspektiv. En **summativ** utvärdering syftar till att bedöma och värdera en verksamhet/aktivitet. Detta för att få underlag och lärdomar inför beslut om kommande satsningar med liknande eller bättre innehåll. En summativ utvärdering granskar och ifrågasätter inte bara medlen, utan även målen och de underliggande problemen.

5 Försvarshögskolan 2014-12-15, 640/2014.

Mål- och effektorienterade utvärderingar brukar traditionellt beskrivas som summativa. Summativ utvärdering handlar enkelt uttryckt om att undersöka om en avslutad verksamhet uppnått förväntat resultat.[6]

Processpårning har valts som metod för att strukturera lärandeperspektivet. Metoden har använts för att dels kunna dra lärdomar av hanteringen av händelsen i sin helhet, och dels för att kunna dra mer specifika lärdomar av de utmaningar som de olika tidsperioderna och funktionerna ställdes inför. Processpårning är en vetenskaplig metod som bland annat används för att utveckla teori, skapa hypoteser och etablera kausala samband genom att identifiera så många länkar som möjligt i en händelsekedja.[7] I detta fall används processpårning också som ett sätt att skapa en sammanhängande berättelse om vad som skedde under branden och varför. Genom att noggrant ta vara på information från flera olika typer av källor såsom intervjuer, enkäter, processledning och dokumentationsanalys byggs en redogörelse upp som belyser händelsen ur flera relevanta aspekter. Det är alltid lätt att med facit i hand kritisera brister i aktörers agerande. Processpårning inbjuder dock till att beskriva de bilder som berörda aktörer hade av händelsen där och då. Utvärderingen ska ge en kronologi över exempelvis lägesförståelse och resurstillgång vid kritiska ögonblick under hanteringen av händelsen. Fördelen med denna typ av metod är också att den låter analytikern följa spår i underlaget som kan ha haft avgörande betydelse för utfallet men som lätt kan döljas i en mer översiktlig analys. Forskningscentrat som genomför utvärderingen har lång erfarenhet av att i efterhand studera fall av krishantering i Sverige och i andra länder med det uttalade syftet att identifiera lärdomar som kan appliceras utanför den omedelbara kretsen av berörda av respektive händelse. Enskilda medarbetare har också deltagit i officiella utredningar som experter och sakkunniga, vilket gett Crismart en god grund för att kombinera forskningsperspektivet med etablerade utvärderingsmetoder som används i det svenska utredningsväsendet.

En måluppfyllelsemodell ligger till grund för utfall/resultatperspektivet. Modellen har använts för att ge en bild av hur aktörerna har uppfyllt de mål som finns uppsatta för den verksamhet som aktörerna ansvarade för under händelsen. En måluppfyllelseutvärdering svarar på frågan om, och eventuellt i vilken grad, som målen med en verksamhet har uppfyllts, dvs. har verksamheten uppnått förväntat resultat? Denna typ av utvärdering är kontrollerande, och relevant om syftet är att undersöka huruvida en aktör har utfört en verksamhet utifrån de uppsatta målen med verksamheten. Utvärderingen syftar således till

6 Sandberg & Faugert (2012) s 16-17.

7 George och Bennet 2005; Bennett och Checkel 2012.

att bedöma och värdera ett program eller en aktivitet. Detta för att få underlag och lärdomar inför beslut om exempelvis kommande satsningar och/eller utveckling.[8]

Material

Utvärderingen baseras främst på skriftlig och muntlig information som inhämtats från nyckelaktörerna, men också på information från övriga aktörer som på olika sätt deltog i eller berördes av branden. Totalt har 85 personer intervjuats. Med nyckelaktörer avses här Länsstyrelsen i Västmanland, Fagersta kommun, Norbergs kommun, Sala kommun och Surahammars kommun.

Olika datainsamlingsverktyg har använts för att samla in material;

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

Under processledningsdagarna genomfördes en del av diskussionspassen i storgrupp[9] och en del i form av fokusgrupper.[10]

En fokusgrupp är en undersökningsmetod där en grupp personer tillfrågas samtidigt om en viss frågeställning eller ett visst tema. Frågorna ställs till hela gruppen och avsikten är att uppmuntra till diskussion. Fokusgruppen leds av en moderator som ska sköta intervjun/diskussionen utan att vara styrande. Länsstyrelsen och kommunerna fick själva avgöra vilka personer som skulle delta under respektive processledningsdag. Crismart delade in deltagarna i fokusgrupper, men deltagarna hade möjlighet att byta fokusgrupp om de själva ansåg att de passade bättre in i en annan grupp. En fokusgrupp har också genomförts med MSB.

8 Vedung 1998, s 52-53.

9 Diskussionspass: Initial information och lägesbild, Organisering och samordning och Efterarbete.

10 Diskussionspass: Information till allmänhet och medier, Evakuering, frivilliga och krisstöd och Relation till politisk ledning och staben i Ramnäs (kommunerna)/Ledning och samordning i Västerås och Ramnäs (länsstyrelsen).

Intervjuer: Semistrukturerade intervjuer har genomförts med ett antal aktörer. En lista på de personer som intervjuats återfinns i referensavsnittet i slutet av rapporten.

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

Enkät: En enkätundersökning har genomförts av Daniel Nohrstedt, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet; Örjan Bodin, Stockholm Resilience Center, Stockholms universitet och Daniel Sandberg, Analytiker, Försvarshögskolan/Crismart. Enkätundersökningen omfattar ett urval av 129 personer från staben i Ramnäs, Fagersta kommun, Norbergs kommun, Surahammars kommun och Sala kommun. Syftet med enkäten var att ta fram ett underlag för att studera hur samverkan fungerade under det akuta skedet av skogsbranden (tidsperioden preciserades ej i enkäten).

1.3 Avgränsningar

Utvärderingen avgränsas till att diskutera nyckelaktörernas hantering av händelsen samt det ansvar och de befogenheter som de har under och efter en händelse. Övriga ansvarsförhållanden inom området samhällsskydd och beredskap, som påverkat nyckelaktörerna under händelsen, diskuteras också. 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 gör inte anspråk på att förmedla en heltäckande bild av händelsen. Utvärderingens fokus ligger på nyckelaktörernas upplevelser av händelsen, och behandlar exempelvis inte medborgarnas eller medias perspektiv. Utvärderingen behandlar heller inte själva räddningsinsatsen och släckningsarbetet. Denna rapport bör läsas parallellt med övriga rapporter som studerat branden utifrån olika perspektiv, exempelvis ”Rapport från Skogsbrandsutredningen”, ”Olycksutredning – Skogsbrand Västmanland”, ” Olycksutredning – Skogsbrand i Västmanland efter länsstyrelsens övertagande av räddningstjänsten”, ”Att åstadkomma inriktning och samordning – 7 analyser utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014” och ”MSB:s stöd vid skogsbranden i Västmanland 2014 – Utvärdering”

Sammantaget ges i rapporterna en heltäckande bild av skeendet, ansvarsförhållanden, och konsekvenser. Crismarts utvärdering vill bidra till detta helhetsperspektiv i syfte att lära om god och mindre god

krishantering samt kunna lägga förslag till förändringar/förbättringar. Dessa rekommendationer lyfts fram särskilt mot slutet av rapporten så de kan omhändertas av de för området ansvariga aktörerna.

Utvärderingen fokuserar kring ett antal teman som valts ut i samråd med uppdragsgivarna; Initial organisation och informationssamordning, Övertagande av kommunal räddningstjänst, Samordning och kommunikation, Information till media och allmänhet, Evakuering, Frivilliga och Stöd till drabbade.

Utvärderingen vänder sig i första hand till uppdragsgivarna (Länsstyrelsen i Västmanland, Fagersta kommun, Norbergs kommun, Sala kommun och Surahammars kommun) samt till andra aktörer inom samhällsskydd och beredskap. Vi förutsätter därmed att läsaren har en viss förkunskap om svensk krisberedskap.

1.4 Disposition – Läsanvisningar

Inledningskapitlet ger ett urval av forskningslitteraturens syn på god krishantering samt beskriver de utgångspunkter och förutsättningar som finns för de aktörer som har att hantera en händelse som rör samhällsskydd och beredskap. I kapitel 2 redogörs för aktörernas agerande – med fokus på olika teman; Initial organisation och informationssamordning, Övertagandet av kommunal räddningstjänst, Samordning och kommunikation, Information till allmänhet och medier, Evakuering, Frivilliga och Stöd till drabbade. Kapitel 3 består av en diskussion och kapitel 4 redogör för utvärderingens slutsatser, lärdomar och rekommendationer.

1.5 Vad vet vi om god hantering av (olyckor och) kriser?

Krishantering handlar om att samla och inrikta tillräckligt mycket resurser för att lösa en rad samhälleliga problem som har orsakats av en allvarlig händelse.[11] För att lyckas med detta konststycke måste flera aktörer handla så att åtgärder understödjer varandra, inte hamnar i konflikt, kommer i rätt ordning, nyttjar knappa resurser för maximal effekt, osv. Förvaltningsstrukturen i Sverige borde vara väl lämpad för detta eftersom den under ett antal decennier alltmer lämnat de klassiska hierarkiska organisationsstrukturerna och kommit att verka i nätverksformer som bygger på samverkan som inte nödvändigtvis reglerats i lag.[12] Det krävs i dessa situationer ett offentligt ledarskap som

11 Se MSB 2014a, s 19.

12 Boin och Bynander 2015.

utövas av enskilda befattningshavare, men också av organisationer och grupperingar som besitter kompetens och resurser för att samla en insats. Vi anger här några viktiga principer för hur detta ledarskap bör utövas.

1.5.1 Krisbegreppet

Samhällsvetenskapliga definitioner av krisbegreppet trycker nästan samtliga på att en kris är en instabil fas i utvecklingen av ett system. Därför antyder ”kris” snarare potentiell omvälvning och förändring än entydig undergång och katastrof. Denna användning av termen betyder inte att man inte bör se de tragiska konsekvenser de studerade krisfallen fått för enskilda och kollektiv; men det betyder att tragiken sällan eller aldrig är hela historien; att samhälleliga kriser också innehåller kunskapsmässiga genombrott, förslösade möjligheter, politiska och byråkratiska strider, hjältemod och plötsliga insikter om vad i samhället som är skyddsvärt.[13] Vi vill i denna utvärdering försöka vaska fram sådana aspekter av hanteringen av skogsbranden i Västmanland.

Användandet av krisbegreppet (eller termen ”extraordinär händelse”) har som antyddes ovan också en politisk/symbolisk dimension. Det appliceras för att höja prioriteten för en fråga på den samhälleliga agendan genom att utmåla hot mot grundläggande värden och för att legitimera användningen av extraordinära medel i politikutövandet. Därför tar definitionen av begreppet med fördel hänsyn till det subjektiva element som alltid kommer att vidhäfta dess användande: vi ser en kris som ett uppfattat ”hot mot grundläggande samhälleliga strukturer eller de underliggande värdena och normerna i ett system, som nödvändiggör svåra beslut under tidspress och stor osäkerhet”.[14] Ingredienserna i denna definition, huvudsakligen hot, osäkerhet, och tidspress har alla viktiga implikationer för hur man studerar händelserna i fråga.

Hotet, först, berör våra i välfärdsstater ofta förgivettagna samhälleliga värden såsom säkerhet, välfärd, rättvisa eller hälsa. Kriser sätter dem ifråga och sällan bara ett i taget: ett centralt moment i krissituationer som omfattande forskning visar på är att dessa fundamentala värden ställs emot varandra, vilket tvingar beslutsfattare att prioritera inte bara mellan värdena i sig, utan mellan de befolkningsgrupper, intressen, eller geografiska områden de representerar. Det indirekta värde som hotas hos såväl privata som offentliga aktörer är därför förtroende. Hotet mot förtroendeskapande värden för med sig en viktig

13 Boin m. fl. 2005.
14 Boin m. fl. 2005, s 2.

psykologisk faktor: det ger upphov till starka emotionella reaktioner hos dem som känner sig hotade, dvs. det höjer insatserna i situationen och gör de nödvändiga valen mer konsekvensfyllda. Ledare som fattar ”fel” beslut, eller möjligen inget beslut alls, riskerar att ställas till ansvar inför en opinion som är starkt känslomässigt engagerad och sannolikt kommer att kräva kännbara konsekvenser för dem som utpekas som ansvariga för ett negativt utfall.[15] Man skall inte heller glömma den andra sidan av krismyntet: ledare som klokt avvärjer allvarliga hot blir upphöjda och ges eftermälen som varje ambitiös aktör i statsförvaltningen eftersträvar. För politiker och tjänstemän vars frågor sällan blir medialt uppmärksammade och vars insatser ofta görs i det fördolda blir krissituationen en möjlighet att sätta sina frågor på kartan, visa på vilket fantastiskt förvaltningssystem man byggt, vinna stöd i kampen mot gemensamma problem, eller att personligen visa klokt och handlingskraftigt ledarskap.

Tidspress, är en faktor som har konsekvenser för många funktioner som måste fyllas i en krissituation: kunskapsinsamling, alternativutveckling, beslutsfattande, kommunikation och koordination. Sällan eller aldrig fattas ett krisbeslut i ett läge där den ansvarige upplever sig ha tillräckligt med kvalitativ information. Även tidspress har en psykologisk dimension i det att den ger upphov till stress (som förvärras av att upplevda centrala värden står på spel) och därmed påverkar beslutssituationen negativt. Kognitiv psykologisk teori visar entydigt att svår stress leder till flera störningar av beslutsprocesser, såsom ett minskat informationsintag, förhöjda uppfattningar av antagonism, och brister i kommunikationsprocesser. Måttligt stresspåslag, däremot, kan leda till en förhöjd skärpa i beslutsprocessen och därmed, psykologiskt sett, mer högkvalitativa beslut.[16] Vissa organisationer och beslutsenheter klarar tidspress bättre än andra. Larmfunktioner, jourlistor, call center-funktioner och avancerad arbetsplatslogistik är exempel på faktorer som kan höja en organisations förmåga att agera under snäva tidsramar, men denna förmåga är lika beroende av mental förberedelse genom upplevda ”skrämskott” eller olika typer av framåtsyftande krisövningar.

Osäkerhet, till sist, bidrar med ytterligare en aspekt till informations- och beslutsprocesser som skiljer ut kriser från övriga politiska situationer som ledare har att hantera. Osäkerhet rör såväl problemets natur som dess möjliga konsekvenser och vilka huvudsakliga verktyg man har för att hantera det. Osäkerhet ökar skillnaden i problemformulering mellan krisens aktörer och leder till tidskrävande samordning

15 Bynander 2015, s 48.
16 Lindgren 2012, s 39; Lindgren 2003, s 80.

eller kontraproduktiva konflikter kring problemets beskaffenhet. Organisationer hanterar osäkerhet på olika sätt och kommer därför agera annorlunda sinsemellan – t.ex. är kunskapsintensiva organisationer sannolikt inriktade mot (tidskrävande) analys, medan operativa organisationer tenderar att testa en arsenal av motåtgärder för att snabbt begränsa problemet. Detta kan leda till svåra slitningar inte bara i implementeringen av krisbeslut, utan också i allokering av resurser, arbetsdelning mellan myndigheter och utnämnandet av ansvariga beslutsfattare.

Ingen händelse kvalificerar sig ”automatiskt” som kris bara på grund av magnitud eller potentiella konsekvenser – krisen ”skapas” i aktörernas medvetande då händelsen hålls upp i ljuset av tidigare erfarenheter och pågående debatter kring samhällets sårbarhet, etc. Skogsbranden visade sig för de inblandade aktörerna vara betydligt mer omfattande än vad den enskilda organisationen var dimensionerad för och föranledde därmed en eskalering av beslutsnivåer. Förloppet var snabbt och oförutsägbart beroende på extrema väderförhållanden. Sammantaget utgjorde skogsbranden en kris, primärt för de drabbade kommunerna, deras respektive räddningstjänstförbund och länsstyrelsen. Även om skogsbranden var en kris för de ovan nämnda aktörerna så skiljer sig upplevelser och problemuppfattning åt vilket tydligt framgår av deras agerande under händelsen och i efterarbetet.

1.5.2 Utmaningar för offentligt ledarskap i kris[17]

Ansvaret för att agera till skydd för befolkningen i en kris vilar i välfärdssamhället ytterst på offentliga organisationers högsta företrädare. En förvaltning som inte mäktar med att skydda landets och medborgarnas intressen fläckar den politiska församling som undlåtit att skapa tillräckliga förutsättningar för krishantering. Varianter på detta tema kan läsas i ett otal utredningar om ansvarsförhållanden efter misslyckanden på krishanteringsområdet, i Sverige senast efter Tsunamikatastrofen 2004.[18] Saken blir inte enklare av att ansvarutkrävande i praktiken oftast blir avhängigt de förväntningar som finns hos medier, offer och anhöriga vid en svår händelse, snarare än de formella regler och förordningar som ett politiskt ledarskap använder för att planera insatser och dimensionera resurser inför oförutsägbara krisförlopp.[19] Det är i glappet mellan förväntningar och förmåga som en kris för det offentliga ledarskapet uppstår. Att utöva offentligt

17 Uppdelningen är hämtad från Boin, med flera 2005.
18 SOU 2005: 104.
19 Svedin 2015, s 142.

ledarskap blir därför en fråga om personligt ansvar för företrädare i offentlig samhällsviktig verksamhet och innebär att ta oroväckande signaler, illavarslande prognoser och växande hot på stort allvar, men också att kommunicera de bevekelsegrunder på vilka man agerar.

Dessa uppgifter är tyvärr inte konkreta handgrepp som kan kryssas av på en lista och sedan läggas till handlingarna som grunden för en lyckad krisinsats. De är beroende av omfattande sakkunskaper, kännedom om hela det operativa och politiska landskapet kring situationen, ett fast grepp om de nödvändiga implementeringsverktygen, förmåga att kommunicera gentemot ett stort antal aktörer samtidigt, och ett antal andra kompetenser och resurser som alla ställer krav på ett fungerande ledarskap. Ledarskap är här mindre relaterat till enskilda personer eller deras individuella egenskaper och mer till vissa centrala funktioner i en organisation (som kan fyllas av både individer och grupper). Framförallt syftar ledarskap till att göra prioriteringar mellan allt det som en myndighet eller en kommun kan tänkas vara manade att ägna sig åt. Det är därför i högsta grad en uppgiftsorienterad funktion – en ledare definierar bland annat vilken information som är viktig på en strategisk nivå, fattar de svåra besluten i därför avsedda forum och förklarar sina bevekelsegrunder för sin uppdragsgivare.

1.5.3 Att inse problemets art

Ingen kris kommer med en bruksanvisning. Problem som eskalerar till krisformat är ofta underskattade i de tidiga faserna av krisutvecklingen vilket ställer stora krav på aktörernas analytiska duglighet och deras förmåga att ta in och rätt utvärdera ny information under det ökade tryck som en krissituation innebär. Processen som aktörerna kastas in i handlar mycket om att skapa en lägesbild som både kan läsas av direkt och fyllas med ny information successivt för att svara på frågan ”vad är det som har hänt?”. Man måste i ett krisläge avgöra vilken information som är tillförlitlig och var man kan söka alternativ information. Den stora frågan när ett kärnkraftverk havererat, ett terroristattentat utförts eller en skogsbrand startat är faktiskt inte omedelbart: Vad gör vi nu? Beslutsfattare i denna belägenhet höjer inte sällan rösten när de frågar sina medarbetare: Hur allvarligt är det? Hur många har omkommit och skadats? Vem/vad ligger bakom? Blir det värre? Sagda medarbetare har sällan raka svar.

Det stegrade kunskapsbehovet efter utbrottet av en kris liknar inget annat i utövandet av offentligt ledarskap. Det rör inte heller bara kalla fakta om antalet offer, storlek på brandområde eller vad nu det aktuella hotet handlar om – det innefattar inte sällan ett moment av: ”Ta hit

någon som kan förklara hur detta kunde hända, hur allvarligt det är, och vad vi kan göra för att minimera fortsatta skadeverkningar?" Det finns dessutom alltid någon som har anledning att yttra: "vad var det jag sade?" Detta är inte den bästa av situationer att börja utbilda en hel förvaltningsorganisation om problemet ifråga och klara ut vem som skulle ha agerat.[20] Man sitter fast med den organisation man tidigare dimensionerat och budgeterat för och man måste göra något.

1.5.4 Att fatta beslut

En kris är inte som man kan förledas att tro ett monumentalt beslut som avgör frågan och som kan bli "rätt" eller "fel". Crismarts forskning visar att den typiska krisen är betydligt mer sammansatt och består av en rad beslut vars utfall och eventuell feedback blir ingångsvärde i nästa beslutscykel. Den har en inkubationsfas som innehåller beslut man senare "får leva med", en eruptionsfas där vissa initiala reaktioner påverkar krisens fortsatta utveckling, ett antal centrala beslut under krisens akuta förlopp, avvecklingsbeslut som rätt avvägda kan återställa stabiliteten på det aktuella politikområdet, samt till sist reformbeslut som kan stärka samhällets förmåga att hantera liknande problem i framtiden.

Beslutsfattande i den tappning som studeras här gäller inte enbart de officiella, formella eller protokollära avgörandena som träffas, utan även operativa val som visar sig betydelsefulla, vissa icke-beslut, och agerande gentemot media, andra aktörer och allmänheten som inte brukar ses som direkt krisrelaterade. Beslutsfattande i demokratiskt ansvariga institutioner är ofta kringgärdade av strikta regler när det utgör myndighetsutövning, men inte alltid vad gäller interna beslut och överväganden.[21] Från ett utvärderingsperspektiv utgör detta omständigheter som måste tas hänsyn till i analys och bedömningar av beslut för att de skall sättas i sin rätta kontext, men det gör inte vissa beslut mer signifikanta än andra baserat på sin formella status.

Att fatta kloka beslut handlar också om att se alla nödvändiga aspekter av samhällets respons och göra sin egen insats till en del av denna helhet. Effektiv samverkan, särskilt vid stora händelser som skogsbranden i Västmanland, innebär förståelse för olika samhällssektorers behov av prioriterade resurser och förmåga att bidra till en väl avvägd helhet. Ansvarsförhållanden och motstående intressens legitima krav på gemensamma resurser spetsas till i kris, vilket gör utmaningen desto mer påtaglig. Samverkan måste under dessa förhållanden ske såväl

20 Parker och Stern 2002; 2005.

21 Bynander 2015.

horisontellt som vertikalt, vilket i normalverksamhet är både tidskrävande, kompromissfyllt och ofta suboptimalt. I kris ska man alltså åstadkomma detta under tidsbrist. En förkrossande majoritet av de utvärderingar och kommissionsrapporter vi tagit del av på området visar på detta område som ett av de mest problemfyllda[22]. Vi bör därför ha förståelse för svårigheten i att organisera ett organisationskomplex för att agera i kris. Alla samverkansbehov kan inte prioriteras samtidigt utan måste vägas av och genvägar blir ibland nödvändiga. Vårt perspektiv på beslutsfattande och samverkan i kris präglas av denna insikt.

1.5.5 Att kommunicera problemets art

Att snabbt och korrekt ge en bild av en uppblossad kris är ingen lätt uppgift. Fakta i målet är sällan entydiga, myndigheter måste konkurrera med alternativa informationskällor hos medier som har (temporärt) omättliga behov och stora luckor att fylla i sina tablåer och nyhetssidor. I situationer där starka känslor har väckts, vilket torde vara mer regel än undantag i krissituationer, är det dessutom inte lätt att vara den som manar till eftertanke eller uttrycker osäkerhet.[23] Som representant för en myndighet eller politiskt beslutsorgan är man liksom alla andra källor beroende av sin trovärdighet och vederhäftighet, vilka kan ha skadats av krisutbrottet, eller ha eroderats i tidigare debatter kring ansvar, kompetens och effektivitet. Legitimiteten hos offentliga aktörer är i tider av politikerförakt, undersökande journalistik och förvaltningsskandaler inget självklart. Många organisationer är också tämligen okända hos den publik som blir aktuell när en kris inträffar – ofta drabbas helt nya grupper i samhället av ett akut och oanat informationsbehov i sådana situationer.

En vanlig svaghet hos organisationer i kris är internkommunikation och samordning med samarbetsorganisationer. De grupper, ofta nära ledningen, som hanterar de största informationsmängderna utgår gärna från föreställningen att andra i organisationen har samma helhetsbild och får samma information, men det är sällan fallet. Resultatet blir att medarbetare får vital information om den egna myndighetens agerande via media eller pressmeddelanden, vilket kan störa deras engagemang i och ansvarstagande för krisarbetet. Offentliga ledare har att samla sina resurser för krisinsatsen och i dessa ingår personalen och deras känsla av delaktighet och ansvar.[24] Samarbetsorganisationer

22 Se MSB 2014a, s 17; Boin och Bynander 2015.
23 Nord och Olsson 2013 s. 80.
24 Boin mfl. 2005.

som inte får den senaste informationen kan också uppleva att de ”hängts av” den aktiva insatsen och bli passiva när det uppfattas som att den ledande eller mest informationsintensiva organisationen ensam har tagit en ledningsfunktion.

1.5.6 Att avveckla den akuta krisinsatsen

Samhälleliga beslutsstrukturer kan inte gå för högtryck hur länge som helst. Förr eller senare drabbas organisationer som verkar under hårt tryck av funktionsstörningar – medarbetarna blir utmattade, resurserna töms, de ständiga avstegen från rutiner och beprövad erfarenhet tär på moralen och uppmanar till oförsiktighet. Organisationer som i samband med en kris sett hela sin verksamhet förändras och sina uppgifter vidgas och försvåras – ofta på grund av systemfel inom sina policyområden – måste förstärkas eller riskera sammanbrott. Ett psykologiskt begrepp som korresponderar väl med krisavvecklingens logik är ”closure” – ett mentalt bokslut eller symboliskt avslut. På samma sätt som en begravningsceremoni ger människor från de flesta religioner möjlighet att inse en anhörigs bortgång och inleda en sorgeprocess, ger gemensamma, ceremoniella handlingar om de utförs med känsla och vid rätt tidpunkt samhället anledning att slicka sina sår och börja hantera de vanligen mycket traumatiska känslor som en kris ger upphov till.[25] Framgång i denna uppgift kräver alltså manifesta åtgärder och timing. Inte sällan innebär detta att kunna besvara frågan: kan vi med trygghet förmedla budskapet till media och allmänhet om att de akuta skadeverkningarna är avhjälpta och att vi startat tillräckligt kraftfulla processer för att motverka framtida problem av samma art?

1.5.7 Att lära sig från kriserfarenheter

Forskningen kring organisatorisk inlärning har kallats för ett begreppsligt minfält[26]. Hur lär man sig något från en tragisk och smärtsam upplevelse som leder till effektiva, långsiktiga, mot annan verksamhet välavvägda, åtgärder. En genomgång av framgångsrik krishantering visar också ganska tydligt att organisationer som klarar sig väl ofta har relevant erfarenhet, klokt ledarskap, anpassade resurser och kompetens som korresponderar med tidigare krisupplevelser. Kriser kan, rätt använda och i ett klimat av kylig eftertänksamhet, leda till förstärkningar av samhällets materiella och intellektuella förutsättningar för långsiktig stabilitet.[27]

25 Boin mfl. 2005.
26 Levy (1994), s 279.
27 Stern (1997).

Branden i Västmanland skiljer sig inte från tidigare studerade fall. Tvärtom. De utmaningar som ovan redogjorts för manifesterades sommaren 2014. Utvärderingen visar att flera av de lösningar som initierades för att hantera utmaningarna var av sådan art att de, med historien i backspegel, hade kunnat hanteras annorlunda, andra kommer sannolikt att bli betraktade som ”best practices”. Crismart är en forskningsorganisation, och denna utvärdering kommer att förhålla sig till de regler och förordningar som utgör krisberedskapssystemet, men också till de lärdomar om krishantering som krishanteringsforskningen ger. Vi tror på goda grunder att demokratisk styrning av administrativa processer blir bättre om den tar intryck av god forskning.

1.6 Utgångspunkter för samhällsskydd och beredskap i Sverige

Detta avsnitt syftar till att diskutera de komplexa strukturer och villkor som omgärdar samhällsskydd och beredskap, som aktörerna har att förhålla sig till i händelse av en olycka eller extraordinär händelse/kris.

1.6.1 Ordinarie förvaltningsstrukturer

Ansvarsprincipen är endast ett förtydligande av den modell som Sverige har valt att förhålla sig till under en kris – det vill säga att normala förvaltningsstrukturer gäller även vid krissituationer. Ansvarsprincipen har därmed inget egentligt egenvärde. Att ordinarie förhållanden gäller även under en kris medför att Sverige inte har några särskilda lagar som träder i kraft i händelse av en kris och som ändrar aktörernas ansvarsförhållanden. Likhets- och närhetsprincipen kan beskrivas som varianter av ansvarsprincipen och innebär helt enkelt att ordinarie strukturer och rutiner bör följas i så stor utsträckning som möjligt, även i kris.

Alla aktörer behåller således sitt ordinarie ansvar även vid kris. Det finns ingen nationell ”krislag” eller undantagstillstånd[28] i Sverige. Tanken om att krishantering ska skötas inom den ordinarie konstitutionella ramen, och inte genom speciallagar, har betonats vid de tre senaste grundlagsrevideringarna. Det är dock tveksamt om Sverige i praktiken

28 Undantagstillstånd kan beskrivas som en ”situation då normala lagar och rättigheter sätts ur spel och myndigheter får utökade maktbefogenheter. Undantagstillstånd förklaras av regeringen i ett land, ofta till följd av krigssituationer, inre oroligheter och katastrofer. En ofta förekommande åtgärd vid undantagstillstånd är införande av utegångsförbud”. www.sakerhetspolitik.se 2012-01-11.

alltid har lyckats med detta. Några tidigare krissituationer har visat att när lagarna inte räcker till åberopas konstitutionell nödrätt.[29] Vanligt förekommande kritik mot undantagstillstånd är att det kan missbrukas, och kanske särskilt under en krissituation då beslut måste fattas snabbt och mot bakgrund av otillräcklig och motstridig information. En annan vanlig kritik är att det kan missbrukas genom att det används för ofta och utan urskiljning eller att man låter det fortsätta gälla, även om det inte är motiverat, i syfte att undvika trögheten i det normala systemet. Rimligtvis borde dock konstitutionell nödrätt betecknas som än mindre rumsrent än exempelvis ett undantagstillstånd. Ett undantagstillstånd bygger för det mesta på lagreglering i någon form.

Den författningsmässiga delen av svensk krisberedskap är relativt tunn och bygger på nationell nivå främst på förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (krisberedskapsförordningen). Förordningen anger bland annat 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. Dessa myndigheter (med några få undantag och tilllägg) och länsstyrelserna ska också ha en tjänsteman i beredskap med uppgift att 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.[30]

29 Några exempel då regeringen har haft problem med att hålla sig inom lagens ram var kapardramat vid Bulltoftas flygplats 1972, gisslandramat på Norrmalmstorg 1973 och ockupationen av västtyska ambassaden 1975. Regeringen intog, helt i strid mot konstitutionen, en mycket aktiv roll i dessa situationer. Konstitutionsutskottet kom så småningom fram till att regeringens handlande förvisso hade stridit mot gällande lagar, men att det ändå kunde betecknas som försvarbart. Exemplen visar att Sverige i praktiken har tillåtit regeringen att begå grundlagsbrott vid vissa situationer. Vid den nya regeringsformens tillkomst år 1974 rådde en bred enighet om att den konstitutionella nödrätten *inte* var en bra grund för statsmakternas handlande i orostider. Man ville dock fortfarande inte införa någon form av undantagstillstånd, utan menade att ordinarie lagstiftning skulle räcka till även i en kris. 1986, under utredningen av mordet på statsminister Olof Palme, aktualiserades frågan om konstitutionell nödrätt igen. Exempelvis förbjuder den svenska regeringsformen uttryckligen regeringen att lägga sig i ett enskilt ärende hos Åklagarmyndigheten, vilket regeringen gjorde under Palmeutredningen. Regeringen hävdade än en gång att beslutet fattades med stöd av konstitutionell nödrätt – det koncept man avvisade som redskap för krishantering redan vid grundlagsrevideringen 1974. Olsson 2006, s 14-16, SOU (2008:61) s 93, Beckman mfl 2003, s 30.

30 Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, Sveriges kommuner och landsting 2007, s 92-93.

Bestämmelserna i krisberedskapsförordningen är sekundära i förhållande till lagar och andra förordningar, vilket innebär att delar av förordningen inte alltid kan tillämpas. Myndigheterna måste därför ha goda kunskaper om de författningar som rör deras verksamhet, så att det inte där står sådant som strider mot det som är föreskrivet i krisberedskapsförordningen.[31]

Författningstexter som rör den lokala nivån utgörs av 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.

1.6.2 LSO och LEH – avsteg från ordinarie förvaltningsstrukturer?

LSO och LEH är för svenska förhållanden ovanliga i det att de innehåller inslag av undantagstillstånd – det vill säga tydliga mandat och befogenheter för enskilda befattningshavare och strukturer. De medger därmed delvis den typ av ansvarsförskjutning som i övrigt helt förkastas av lagstiftaren. Det tydligaste exemplet är LSO. Lagen är i svensk rättsordning ensam i sitt slag; den ger en ensam aktör (räddningsledaren) ett mycket långtgående mandat när en händelse innebär att de fyra kriterierna för räddningstjänst uppfylls. Räddningsledaren ges exempelvis mandat till ingrepp i annans rätt. Det är också räddningsledaren som avgör vad som är en räddningsinsats.[32]

Regeringen har också 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 Västmanland fick under skogsbranden 2014.[33] 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.[34] Lagen hanterar dock endast **olyckor** och hanteringen av dessa, det vill säga inte

31 Sveriges kommuner och landsting 2007, s 23.
32 Lundgren (2010), s 14.
33 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor 4 kap. 10 §.
34 Länsstyrelserna 2007.

samhällskriser.[35] I författningskommentaren uttrycker regeringen att det som kan föras över av regeringen är ansvaret för *räddningstjänsten* inom en eller flera kommuner.[36]

Riksrevisionen konstaterade i sin uppföljningsrapport om regeringens förmåga till krishantering, *Regeringen och krisen*, att:

> I extrema krissituationer kan det vara nödvändigt att statsmakterna mycket snabbt ingriper för att lösa problem med hur krisen ska hanteras. Regeringens styrning ligger helt på den strategiska nivån. Krishanteringssystemet saknar en förberedd lagstiftning för det extremfall då det är nödvändigt att någon på nationell nivå övertar den operativa krisledningen. Det kan bero på att regeringen utgår från att ansvarsprincipen tillsammans med förberedd samverkan kan lösa alla situationer.[37] Förberedelser har inte gjorts för att regeringen tillräckligt snabbt ska kunna förordna en myndighet som kan få ansvar och befogenhet att operativt samordna samhällets resurser för att hantera en omfattande *samhällskris*.[38]

Rimligen borde Riksrevisionens konsekvensbeskrivning och rekommendation gälla ett spektrum av händelser som utmanar ansvarsprincipens begränsande effekt i olika utsträckning och därmed kräver förberedelser som innebär olika grader av ingrepp i rådande ordning. Den lagstiftade möjligheten för övertagande av kommunal räddningstjänst är ett uttryck för den möjligheten till flexibilitet som Riksrevisionen efterfrågar, men eftersom åtgärden endast avser räddningstjänst och dessutom övats och resursförsörjts i så liten utsträckning, uppnås ändå inte den effekt som avses.

LEH innehåller också inslag av en undantagslag och kan ses som ett avsteg från ansvarsprincipen, eftersom kommuners krisledningsnämnd kan ta över verksamhet från en annan nämnd.[39] Värt att nämna här är att det var situationer av konstitutionell nödrätt i kommunerna som gjorde att man skapade LEH.[40]

Krisledningsnämndens operativa funktion *får* endast användas när en extraordinär händelse har uppstått, men respektive kommun avgör själv om krisledningsnämnden ska träda i kraft vid en extraordinär

35 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor, Riksrevisionen 2008, s. 23.
36 Prop. 2002/03:119, s. 117.
37 Riksrevisionen 2008, s 8.
38 Riksrevisionen 2008, s 10.
39 Eksborg 2003, s 9.
40 Olsson 2006, s 14.

händelse.[41] Kommunen kan, även i en extraordinär händelse, välja att hantera händelsen inom ramen för ordinarie organisation. Det finns ingen anledning att använda krisledningsnämnden om den inte behövs – det är en möjlighet, ingen skyldighet.[42] Under skogsbranden i Västmanland valde Norbergs kommun och Sala kommun att aktivera krisledningsnämnden, medan Fagersta kommun och Surahammars kommun valde att hantera den extraordinära händelsen inom ramen för den ordinarie organisationen, om än med vissa modifikationer.

En sårbarhet i LEH, som påpekades redan år 2007 i Sveriges kommun och landstings rapport *Samhällskriser och katastrofer – Juridisk handbok*, är att det endast är ordföranden (eller vice ordföranden när ordföranden har förhinder) som har rätt att bedöma när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion. Om både ordföranden och viceordföranden har förhinder kan alltså inte nämnden träda i funktion.[43]

Sammanfattningsvis ger LSO och LEH stora befogenheter att fatta beslut som direkt kan påverka enskilda medborgares rättigheter och vardagsliv. Dessa utvidgade befogenheter för beslutsfattande finns således på lokal nivå, men inte på nationell nivå (regeringen) under en händelse.

1.6.3 Geografiskt områdesansvar

Avseende det geografiska områdesansvaret uppehåller sig utvärderingen endast kring det ansvar som aktörerna har *under* och i förekommande fall, *efter* en extraordinär händelse – det vill säga att kommunerna, länsstyrelserna och regeringen under en kris ansvarar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella åtgärder inom sina respektive geografiska områden.[44] De områdesansvariga 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. De områdesansvariga ska också samordna informationen till

41 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. (Sveriges kommuner och landsting 2007, s 36.)

42 Sveriges kommuner och landsting 2007, s 36.

43 Lagen (2006:544) om kommuners och lanstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap 2 kap. 3§ och Sveriges kommuner och landsting 2007, s 35.

44 Prop. 2011/12:1, s 75.

allmänheten vid en kris. Däremot övertar de inte ansvaret från någon annan. Myndigheter och organisationer behåller sitt ansvar inom sitt verksamhetsområde.[45]

Regeringens områdesansvar handlar om att hantera övergripande normativa och strategiska frågor samt att på nationell nivå säkerställa en effektiv krishantering.[46] Den operativa nationella krishanteringen har regeringen delegerat till de centrala myndigheterna.

Länsstyrelsernas geografiska områdesansvar är en statlig administrativ fördelning av regeringens ansvar, vilket innebär att det är regeringen som har det yttersta politiska ansvaret för länsstyrelsens åtgärder.[47] På regional nivå regleras det geografiska områdesansvaret i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap samt i Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. Förutom att ha en TiB och omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bland annat samordning och information, ska länsstyrelserna avseende krisberedskap vara sammanhållande inom sitt geografiska område och före, under och *efter* en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas.[48]

Länsstyrelserna har gemensamt (genom Samverkansområde geografiskt områdesansvar, SOGO) arbetat med att utveckla det regionala områdesansvaret och har bland annat anammat *Koncept som grund för regionalt områdesansvarig funktion*. I dokumentet som beskriver konceptet anges att ”Trots relativt tydliga skrivningar i författningstexterna kan man konstatera att det idag finns stora skillnader i hur länsstyrelserna tolkar sin uppgift som områdesansvarig. Det förefaller oklart hur man ska agera som sammanhållande funktion, vilket motiverar att åtgärder vidtas för att uppnå syftet med lagstiftningen”.[49] Konceptet, som ska ses som en vägledning, används i olika utsträckning av landets länsstyrelser.

Samverkan i U-län

Hos länsstyrelsen i Västmanland sker arbetet med samordning mellan viktiga aktörer genom funktionen Samverkan i U-län – U-Sam. U-Sam utgör den sammanhållande funktionen för krishantering som berör Västmanlands län.[50] U-Sam utgör därmed en viktig funktion för

45 MSB 2015a, s 1.
46 Prop. 2011/12:1, s 75.
47 Prop. 2007/08:92, s 13-14, 77.
48 Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, 54§.
49 MSB 2011, s 5.
50 I U-sam ingår Västmanlands läns kommuner, landstinget Västmanland, Polismyndigheten i Västmanland, SOS Alarm, Sveriges Radio Västmanland,

länsstyrelsens arbete med att utöva det geografiska områdesansvaret under en händelse.

Huvudsyftet med U-Sam är att ge förutsättningar till effektivare samverkan genom att skapa en samlad lägesbild där samverkan på strategisk nivå kan vara värdefull för att förhindra, mildra eller hantera en händelse.[51] U-Sams aktörer ska tidigt säkerställa att samverkan sker mellan de myndigheter och organisationer som berörs av redan inträffade eller av framtida bedömda störningar samt att samordnad information kan förmedlas till allmänhet och media. [52]

U-Sam sammankallas när *någon av aktörerna* bedömer att samverkan på strategisk nivå kan vara värdefullt för att förhindra, mildra eller hantera en händelse.[53] U-Sam sammankallas (larmas) av SOS Alarm efter att någon aktör i U-Sam begärt detta. Alla aktörer har alltså samma rätt att begära ett sammankallade av U-Sam. Enligt avtal ska respektive aktörs företrädare i samverkansgruppen som innehar beredskap efter larm från SOS Alarm kvittera detta inom maximalt 10 minuter och senast inom 120 minuter kunna delta vid telefonkonferens alternativt inställa sig vid SOS Alarm på Vallby i Västerås. Sveriges Radio undantas från kravet på 120 minuters inställelsetid och infinner sig snarast möjligt.[54] I första läget samlas inte samverkansgruppen fysiskt utan sammankallas till en telefonkonferens.[55]

Huvuduppgiften för U-Sam är att göra en gemensam bedömning av situationen, av behov på kort och lång sikt och att lägga upp ett system för samverkan.[56] U-Sams samlade lägesbild ska utgöra grund för ett samordnat underlag för extern och intern information.[57] Under en kris sker samordningen genom samverkansgruppen.[58] Kommunerna representeras i U-Sam vid inträffad händelse initialt av räddningschef

Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund, Mälardalens Brand- och Räddningsförbund, Västra Mälardalens Kommunalförbund och Länsstyrelsen i Västmanlands län. U-Sam är vid behov även en sammanhållande funktion för andra aktörer som behövs för att hantera en kris, till exempel elbolag.

51 Länsstyrelsen Västmanlands län 2007, s 1.

52 Länsstyrelsen i Västmanlands län 2007, s 2.

53 Länsstyrelsen Västmanlands län 2007, s 1.

54 Länsstyrelsen Västmanlands län 2007, s 3.

55 Länsstyrelsen Västmanlands län. *Utkast*, s 4

56 Länsstyrelsen Västmanlands län 2007, s 1.

57 Länsstyrelsen Västmanlands län 2007, s 2.

58 U-sams samverkansgrupp består av Länsstyrelsen i Västmanland (TIB), Räddningstjänsterna (RCB), Polismyndigheten i Västmanland (Vb), Landstinget Västmanland (TiB), Svergies Radio Västmanland (ansvarig utgivare), SOS Alarm Sverige AB (TiB) och Västerås stad (TiB).

i beredskap för länet (RCB-U[59]) (förutom Västerås som har en egen representant). RCB utgör således kommunernas (utom Västerås) TiB-funktion.[60]

Vid sammankallning av U-Sam ska samtliga kommuner ges information för kännedom genom länsstyrelsens försorg. När en situation drabbar en eller flera kommuner i länet ska dessa adjungeras till U-Sam. Utifrån situationen bestämmer man behovet av fortsatt samverkan mellan aktörerna.[61]

Samverkan med övriga berörda (exempelvis myndigheter, organisationer, företag, kommuner i andra län med flera) etableras vid behov med U-Sam. Kontakt med berörda görs genom länsstyrelsens försorg.[62]

Kommunernas geografiska områdesansvar

Kommunerna beskrivs som hörnstenar inom svensk krisberedskap – en kris händer (nästan) alltid i en kommun. MSB anger i dokumentet *Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap* att ”Kommunerna har viktiga uppgifter inom såväl skydd mot olyckor som krisberedskap och civilt försvar…Staten bör på ett bättre sätt kunna stödja kommunerna i detta breda säkerhetsarbete.”[63]

Kommunernas geografiska områdesansvar finns reglerat i LEH. Det politiska ansvaret för det geografiska områdesansvaret på lokal nivå ligger på respektive kommun.[64] I den nya kommunöverenskommelsen,[65] som trädde i kraft i januari 2014, finns mål uppsatta för bland annat kommunernas geografiska områdesansvar och för rapportering (här redogörs endast för de mål som gäller för arbete *under* en extraordinär händelse):

- Kommunen ska ta initiativ till att aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet inom kommunernas geografiska

59 Det finns lite olika skrivelser om vilka uppgifter och mandat RCB-U (regional Räddningsledare i Beredskap i Västmanlands län) har. *Olycksutredningen Skogsbrand Västmanland*, *Olycksutredning – Skogsbrand i Västmanland efter länsstyrelsens övertagande av räddningstjänsten* och *Rapport från skogsbrandsutredningen* diskuterar detta närmare. Det verkar dock som att RCB-U ska utöva normativ och strategisk ledning samt har befogenhet att disponera länets resurser. Den funktionen aktiveras inte under skogsbranden. (MBR 2015, s 111 & 117. Länsstyrelsen i Västmanland 2015b, s 13. Justitiedepartementet 2015, s 7)

60 Sala kommun 2015-07-30.

61 Länsstyrelsen Västmanlands län 2011.

62 Länsstyrelsen Västmanlands län 2007, s 6.

63 MSB 2014c, s 16.

64 Prop. 2007/08:92, s 13-14 och 77.

65 Överenskommelsen reglerar den ersättning som kommunerna får för de uppgifter de har enligt LEH.

område ges möjlighet att samverka i syfte att uppnå samordning av förberedelser inför och åtgärder under en extraordinär händelse
- Kommunen ska vara sammankallande för ett samverkansorgan i vilket representanter för kommunen och aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område bör ingå
- Kommunen ska verka för att information till allmänheten vid en extraordinär händelse samordnas
- Kommunen ska ta initiativ till att en samlad lägesbild tas fram i samband med en extraordinär händelse. Kommunen ska ta initiativ till att aktörerna som ska hantera en händelse kan få en samstämd uppfattning om vad som hänt, vilka åtgärder som vidtagits och de åtgärder som behöver samordnas.[66]
- Kommunen ska ha förmåga att ta emot och dela information med berörda krisberedskapsaktörer med stöd av den teknik som tillämpas nationellt för ledning och samverkan i kris
- Kommunen ska ha förmåga att ge länsstyrelsen en samlad rapport om läget i kommunen vid en extraordinär händelse.[67]

Efter en extraordinär händelse ska kommunen se till att händelsen undersöks och att hanteringen utvärderas för att dra lärdom och ta tillvara erfarenheter. [68] Det ansvar för krisberedskap (inklusive det geografiska områdesansvaret) som anges i LEH är detsamma för alla kommuner, oavsett storlek, geografisk placering och demografi.

1.6.4 Systemets komplexitet

Det svenska systemet kan vid en första genomgång tyckas enkelt, men enligt ovanstående resonemang skulle man kunna frestas till följande tankegång; alla aktörer behåller, i enlighet med ansvarsprincipen, sitt ansvar även vid en kris – så länge det inte händer en olycka (LSO) eller en extraordinär händelse (LEH) i en kommun. Staten (ytterst regeringen) kan ta över ansvaret vid en olycka,[69] men inte vid en extraordinär händelse/samhällskris. Det finns idag (rent författningsmässigt) inom området samhällsskydd och beredskap utrymme för kommunerna att få ersättning vid vissa situationer (olyckor) medan det vid andra

66 MSB och Sveriges kommuner och landsting 2007, s 12.

67 MSB och Sveriges kommuner och landsting 2007, s 13.

68 MSB och Sveriges kommuner och landsting 2007, s 6.

69 Länsstyrelsen kan också under vissa förhållanden få i uppdrag av Jordbruksverket att överta vissa uppgifter i samband med epizootibekämpning i länet. Länsstyrelserna 2007.

situationer (extraordinära händelser) inte utgår någon ersättning alls från staten.

Samhällsskydd och beredskap ska också utgå från ett allriskperspektiv[70] och en helhetssyn[71]. MSB anger i sin skrift *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* att:

> Det är viktigt att känna till att regler som rör hanteringen av olika samhällsstörningar riktar sig till olika aktörer och ger olika mandat. Därför är det avgörande att offentliga aktörer är medvetna om vilka regelverk som är tillämpliga och vilka verktyg reglerna tillhandahåller. Det är också viktigt att vara medveten om att olika störningar kan föreligga parallellt och att man därför bör vara vaksam på vilket regelverk man agerar inom för stunden.[72]

Alla aktörer ska med andra ord kunna alla de författningar och regler som berör deras egen och andras verksamhet samt veta vilka lagar som är aktiverade för stunden. MSB menar också att:

> När samhällsstörningar uppstår kan det gå åt mycket energi och tid för att reda ut vem som får, kan eller ska göra något, tid som istället skulle kunna användas för att se helheten och säkerställa att uppgiften blir löst.[73]

Vad är då viktigast i inom svenskt samhällsskydd och beredskap? Att göra ”rätt” i enlighet med författningar enligt det översta citatet, eller att ”våga” lösa en uppgift (trots osäkra ansvarsförhållanden) enligt det andra citatet? Är kraven på aktörerna rimliga? Ska alla aktörer verkligen kunna allt? Vi kommer att återkomma till den här avvägningsproblematiken i diskussionskapitlet.

1.6.5 Samverkan

Organiseringen av det svenska systemet för krisberedskap innebär att *alla* aktörer måste ha en god krishanteringsförmåga, och det är lätt att förstå varför *samverkan* och *samordning* utgör nyckelord inom

70 Allriskperspektivet innebär att aktörerna i möjligaste mån bör söka kostnadseffektiva sätt att minska sårbarheter inom ett brett område och skapa en god generell grund för de strukturer och rutiner som krävs för att hantera en olycka eller kris och dess konsekvenser. MSB 2014c, s 13.

71 Att ha en helhetssyn innebär enligt MSB att känna ansvar för mer än den egna uppgiften och att se sin egen och andra aktörers handlingar som en helhet, för att tydligt bidra till att helheten använder samhällets samlade resurser effektivt. MSB 2014a.

72 MSB 2014a, s 28.

73 MSB 2014a, s 29.

svensk krisberedskap. Samverkan utgör enligt denna utvärdering ingen egen del eller funktion av krisberedskapen, utan är på grund av den organisering som Sverige valt – det vill säga att ansvarsförhållanden och styrning under en kris inte förändras, utan i huvudsak utgår från ordinarie förvaltningsstrukturer/ansvarsprincipen – en *förutsättning* för svensk krisberedskap(sförmåga). Att diskutera samverkan som ett ”område”, och ställa krav på förmåga och kompetens för *samverkan* utan att koppla det till någon verksamhet eller utan att precisera vad som ingår i begreppet *förmåga*, kan i värsta fall leda till kontraproduktivitet i form av aktiviteter och lösningar av typen ”samverkan för samverkans skull”.

I proposition.2007/08:92, *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull* angav regeringen att ansvarsprincipen förutsätter ett system som bygger på samverkan och att det i ansvarsprincipen ”ingår även att initiera och bedriva sektorsövergripande samverkan”.[74] Begreppen samordning och samverkan finns inte definierade i regler och de används inte på ett enhetligt sätt. De ska enligt MSB därmed tolkas ”i sitt sammanhang och mot bakgrund av lagstiftarens vilja”.[75] Enligt MSB är det också ”klart uttryckt i reglerna att varje offentlig aktör är skyldig att samverka och att ansvarsprincipen inte kan uppfyllas genom att man enbart ser till den egna verksamheten.” [76] Frågan är hur aktörerna tolkar detta? Myndigheterna har ju enligt den svenska förvaltningsmodellen tolkningsföreträde för de lagar som berör deras verksamhet.

74 Prop. 2007/08:92, s 16 och 37.
75 MSB 2014a, s 29.
76 MSB 2014a, s 29.

2. Vad hände?

Sommaren 2014 är det värmebölja i Västmanland. I slutet av juli är temperaturen omkring 30 grader och marken är mycket torr. Sala kommun har haft eldningsförbud i tre veckor och grannkommunerna i någon vecka. Brandrisken är extremt stor och räddningstjänsterna i området har släckt flera mindre skogsbränder.[77] Det är semestertider och många politiker och tjänstemän befinner sig på badplatser eller på annan ort när skogsbranden bryter ut.

2.1 Initial organisation och informationssamordning

2.1.1 Den första informationen om branden (torsdag 31 juli)

Den 31 juli larmas SOS Alarm klockan 13.29 om en skogsbrand i Seglingsberg. Strax därefter skriver också Vestmanlands läns tidning (VLT) om skogsbranden på webben. Branden är 30 gånger 30 meter men sprider sig snabbt. Det dröjer en timme innan Mälardalens räddningsförbund (MBR) är på plats. VLT är på plats med en reporter ungefär samtidigt och strax därefter kommer även P4 Västmanland. Klockan 17.30 kan brandflyget rapportera att branden nu är 400 meter gånger 1,5 kilometer.[78]

Fem timmar efter att branden startat, klockan 18.23, får länsstyrelsen i Västmanland kännedom om branden. Det är Caroline Wall, tjänsteman

77 Mälardalens Brand- och räddningstjänstförbund (MBR) 2014, s.7; MSB 2015c, s.24.

78 Länsstyrelsen Västmanland 2014, s.5.

i beredskap (TiB), som blir larmad av SOS Alarm. Wall har vid den här tiden endast haft TiB-tjänstgöring fyra gånger tidigare. Till vardags är hon chefsjurist och arbetar inte med krisberedskapsfrågor.[79]

Från SOS Alarm får TiB numret till inre befäl vid MBR som hon direkt ringer upp. Inre befäl, Hans Tollbom, meddelar att brandområdet är på gränsen mellan kommunerna Sala och Surahammar. MBR är i denna stund på väg att överlämna ansvaret till Räddningstjänsten i Sala. Han uppger i samtalet att det bara är skog som brinner och att inga andra värden hotas.[80]

Under torsdagen ses branden inte som något särskilt av de inblandade. Det har varit andra skogsbränder samma vecka, då länsstyrelsen inte har blivit kontaktad. Informationen om en pågående brand blir därför inte spridd inom länsstyrelsen. Kerstin Alvinge, informatör och webbansvarig, är på sin arbetsplats på länsstyrelsen under dagen, men får inga uppgifter om branden. Hon uppmärksammar emellertid ”jättelika moln norrut” på sin väg hem från arbetet. Under de kommande dagarna följer hon händelsen via nyheterna.[81]

Anders Karlsson, beredskapssamordnare i Surahammar, läser om branden i medier den 31 juli. Samma kväll åker han till brandområdet och pratar med brandmännen. Deras beskrivning är att branden inte är under kontroll men att det heller inte är någon panik. Samma kväll informerar Karlsson de andra beredskapssamordnarna i regionen via deras Facebookgrupp.[82] Facebookgruppen är en stängd grupp som samlar beredskapssamordnarna från Västmanlands kommuner och landsting samt beredskapsdirektören. Syftet är att enkelt kunna dela information med varandra, exempelvis kring vilka som planerar att åka på vilka konferenser.[83]

2.1.2 ”Inga behov av samverkan” (fredag 1 augusti)

Nästa dag ser det ljusare ut. På fredagsmorgonen den 1 augusti intervjuas Hans Tollbom, inre befäl, MBR, av Fagerstaposten. Tollbom säger ”för tillfället har vi kontroll på branden men det kan förändras. Vädret och vindökning är största risken”. Inga personer eller hus uppges vara hotade.[84]

79 Wall, Caroline, 2014; Wall, Caroline, 2015-05-05.
80 Wall, Caroline, 2014; Wall, Caroline, 2015-05-05; Länsstyrelsen i Västmanlands län 2015-08-18.
81 Alvinge, Kerstin, 2014.
82 Surahammars kommun, Initial information och lägesbild. Storgruppsdiskussion 2015-03-31.
83 Fagersta kommun 2015-08-25; Surahammar kommun 2015-08-25.
84 Grahn Wetter, Karin. 2014-08-01.

Under förmiddagen kontaktar Kerstin Alvinge sin chef, Maria Ek, och TiB för att höra om det behövs någon informationssamordning. Räddningstjänsten ser dock inget behov. TiB Wall pratar också med Maria Ek, som haft TiB-funktionen veckan innan, för att söka råd och stöd. Allas reflektion är att de borde ha en U-Samkonferens men kommer fram till att de inte kan göra något eftersom räddningstjänsten MBR inte vill ha länsstyrelsens hjälp.[85]

Caroline Wall fortsätter under fredagen att kontakta de två berörda räddningstjänsterna. Klockan 13.30 tar Wall kontakt med inre befäl vid MBR. Räddningsinsatsen är nu uppdelad i två områden. MBR och Räddningstjänsten i Sala ansvarar för varsin insats. Tre brandstationer arbetar med branden, som har spridit sig över begränsningslinjer norrut. Räddningstjänsten överväger att be Fagersta, som tillhör Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund, om hjälp. MBR ser fortfarande inga behov av insatser från länsstyrelsens sida.[86]

Inte heller i Sala är branden under kontroll. Räddningschef i beredskap i Sala, Göran Cederholm, meddelar att den kraftiga röken lett till samtal från oroliga medborgare. Sala har fått stöd av en helikopter från Försvarsmakten och även en privat helikopter är på väg. Inte heller räddningstjänsten i Sala-Heby efterfrågar stöd från länsstyrelsen.[87]

Caroline Wall informerar Mikael Bergquist, tjänsteförrättande landshövding, om läget: räddningstjänsterna anser att de har läget under kontroll och ingen övrig hjälp behövs. Wall frågar också vad hon som TiB kan göra i en sådan här situation. Bergquist sprider informationen till landshövding Ingemar Skogö, som har semester.[88]

Brandröken sprider sig och märks nu inne på Salas kommunhus. Pelle Johansson, informatör på Sala kommun, skriver på webben att röklukten härrör från skogsbranden. På fredagseftermiddagen åker Per-Olov Rapp, kommunstyrelsens ordförande i Sala, till brandområdet för att skapa sig om bild av hur det ser ut. På torsdagen läser han på Sala Allehandas webbplats att det brinner.[89] Då reagerar han inte alls utan bedömer att det är en vanlig skogsbrand. På fredag kväll ringer räddningschef Göran Cederholm till Salas informatör Johansson och berättar att branden har spridit sig.[90]

85 Alvinge, Kerstin, 2014; Wall, Caroline, 2015-05-05.
86 Wall, Caroline, 2014.
87 Wall, Caroline, 2014.
88 Bergquist, Mikael, 2014; Wall, Caroline, 2015-05-05.
89 Sala kommun 2015-07-30.
90 Sala kommun, Initial information och lägesbild. Storgruppsdiskussion 2015-04-01.

På fredagskvällen tycks situationen ha förvärrats. TiB ringer återigen inre befäl vid MBR som berättar att de haft det besvärligt under dagen. Branden är fortfarande inte under kontroll. Brandmännen försöker hitta begränsningslinjer, men det flammar upp bakom dem igen och de får gå tillbaka och släcka. Släckningsarbetet kommer att fortsätta i oförminskad styrka under hela natten. Det är nu tre helikoptrar som arbetar med branden, främst på Salasidan och de har tagit MSB:s nationella förstärkningsresurs i form av en skogsbrandsdepå i anspråk. Inre befäl vid MBR menar också att Sala har det ”mycket besvärligt”, räddningsledaren har talat om att kalla in hemvärnet, men det är oklart om det har skett. Under natten kommer Sveaskog att hjälpa Sala. TiB avslutar samtalet med att upprepa det tidigare erbjudandet om hjälp med samverkan.[91]

Vid 22-tiden pratar TiB med Cederholm, Sala-Heby räddningstjänst. På Sala kommuns webbplats har hon läst att boende i närheten av brandfronten har evakuerats vilket Cederholm också bekräftar. I nästa samtal med Cederholm, på lördag eftermiddag, framkommer att uppgifterna inte stämmer. Några personer har självmant lämnat området på grund av brandröken men det var ingen evakuering.[92]

Det finns flera naturreservat i närheten av det som beskrivs som brandområdet. Wall känner till att länsstyrelsen har ansvar för naturreservat och har resurser för skogsbrandsbekämpning och frågar därför om det brinner i något naturreservat. Enligt Cederholm har det brunnit i naturreservat som ligger inom MBR:s område. Wall avslutar samtalet med att återupprepa erbjudandet om hjälp med samverkan och uppmanar att de ska höra av sig om behov uppstår. TiB försöker sedan nå MBR för att höra om naturreservatet.

Mellan samtalen med räddningstjänsterna läser TiB vad medierna skriver. Lokaltidningarna har rubriker som *Helikopter på plats*, *Förvärrat läge för brandmännen och Brandkåren förbereder evakuering*. Wall tycker att medierapporteringen stämmer med den bild hon har fått efter kontakterna med räddningstjänsterna.[93]

Det är fortfarande oklart exakt var det brinner. Det tros vara i Västerås, Surahammar och Sala kommun. Länsstyrelsen har inte tagit kontakt med någon av kommunerna, det vill säga förvaltningen, för att höra om de har samverkansbehov, all kommunikation har skett med räddningstjänsterna. Och ingen av kommunerna har kontaktat länsstyrelsen.

91 Wall, Caroline 2014.

92 Wall, Caroline 2014; Wall, Caroline 2015-05-05.

93 Wall, Caroline 2015-05-05; Länsstyrelsen Västmanland, 2014. Händelseförlopp detaljnivå.

Varken Fagersta eller Norbergs kommun har vid denna tidpunkt uppmärksammat branden.[94]

Det länsstyrelsen känner till på kvällen den 1 augusti är alltså att skogsbranden inte är under kontroll, att boende har evakuerats på grund av brandröken men att de ansvariga räddningstjänsterna fortfarande inte har behov av samverkan. Wall vill återigen rådfråga om TiB:s agerande i en sådan här situation och försöker därför nå Per Wideberg, beredskapshandläggare på länsstyrelsen. Det är sent på kvällen och hon får ingen kontakt. Känslan hon har på kvällen är att det är ”helt åt helvete. Jag vet att jag borde göra något. Men jag vet inte vad”.[95]

2.1.3 Utökade kontakter inom länsstyrelsen (lördag 2 augusti)

Tidigt på lördagsmorgonen loggar Ulrika Spårebo, första vice ordförande i Salas kommunstyrelse, in på sociala medier. Några bekanta nära brandområdet beskriver läget som väldigt dramatiskt. Rykten går om att branden har blivit större under natten. Spårebo mejlar Per-Olov Rapp, partikollega och kommunstyrelsens ordförande. Rapp svarar snabbt och de bestämmer sig för att ha fortsatt kontakt angående branden. Rapp ringer Göran Cederholm, Sala-Heby räddningstjänst. De bestämmer att de ska ha kontakt var sjätte timme för att stämma av läget. Cederholm är i efterhand självkritisk: ”jag borde ha informerat kommunalrådet Rapp redan på torsdagen. Det var ju rök i hela Sala. Jag borde ha gjort kopplingen utifrån ett samhällsperspektiv. Men jag hade bara räddningstjänstfokus”.[96]

Länsstyrelsens TiB Caroline Wall uppfattar under lördagen branden som omfattande. Hon är orolig och kontaktar Bengt-Åke Petersson, beredskapshandläggare på länsstyrelsen och beredskapsdirektören Ingela Regnell. Hon får tag på Regnell, som är på semester. De diskuterar det fortsatta agerandet och formulerar frågor de behöver få svar på från räddningstjänsterna. Det handlar om Posom, evakuering, informationsspridning och resursstöd. Den slutliga formuleringen blir: Tycker ni att det utifrån resurser/information/varaktighet i insatsen finns behov av att sammankalla U-Sam? De bestämmer

94 Fagersta kommun, Initial information och lägesbild. Storgruppsdiskussion 2015-03-09; Norbergs kommun, Initial information och lägesbild. Storgruppsdiskussion 2015-03-19; Wall, Caroline, 2014.

95 Wall, Caroline, 2014; Wall, Caroline, 2015-05-05.

96 Sala kommun, Initial information och lägesbild. Storgruppsdiskussion 2015-04-01; Sala kommun, Relation till politisk ledning och Ramnäs. Fokusgrupp 2015-04-01.

också att TiB ska fortsätta följa läget och ha kontinuerlig kontakt med räddningstjänsterna.[97]

Som ganska ny i TiB-rollen vet Wall inte vad U-Sam kan tillföra. Samverkan är för henne ett tomt begrepp. ”För mig som inte jobbar med krisberedskapsfrågor betyder samverkan absolut ingenting. Jag pratade inte samma språk som de andra. Det var en stor lucka i min kompetens”. Under våren har hon gått kursen för TiB som MSB håller i. Upprepade gånger under kursen har hon försökt på svar på vad det är TiB konkret ska göra. Det enda svaret blir samverkan. Det är först efter skogsbranden som Wall kan fylla begreppet samverkan med en innebörd.[98]

Klockan 12.44 tar Håkan Fehne, MBR, kontakt med Andreas Karlsson, beredskapssamordnare i Surahammar. Fehne säger att det är den största skogsbranden i området på 40 år och att hanteringen av branden har nått en ekonomisk brytgräns. Branden befinner sig nu i Sala och Surahammars kommuner.[99] Klockan 13.28 i Facebookgruppen lyfter Karlsson frågan om de ska ha U-Sammöte.[100] Surahammar är den första kommunen som efterfrågar regional samverkan. Regnell säger att TiB har haft kontakt med räddningstjänsterna som inte ser något behov av U-Sam.

Strax därefter, kl. 13.30, ringer TiB Sala räddningstjänst och talar med Göran Cederholm som nu är räddningsledare för hela insatsen. Cederholm säger att branden fortfarande inte är under kontroll. Den på förhand formulerade frågan ställs, men Cederholm ser inget behov av att sammankalla U-Sam. Möjligtvis finns det ett informationsproblem men inget som behöver lösas genom samverkan. I detta samtal korrigerar också Cederholm uppgiften om att boende skulle ha evakuerats redan under fredagen. Det framgår nu att det inte rörde sig om en evakuering, men om boende som gett sig av i sina bilar, främst på grund av röken. TiB återkopplar sedan till beredskapsdirektören. De kommer överens om att inte sammankalla U-Sam eftersom inte Sala-Heby ser något behov av detta.[101]

Tjänsteman i beredskap Caroline Wall ringer också MBR. Inte heller på den sidan är branden under kontroll. Den överenskomna frågan ställs, men inte heller MBR ser något behov av U-Samkonferens. MBR

97 Wall, Caroline, 2014; Regnell, Ingela, logg, 2014.
98 Wall, Caroline 2015-05-05.
99 Surahammars kommun, Initial information och lägesbild. Storgruppsdiskussion 2015-03-31.
100 Surahammars kommun 2015-08-13.
101 Wall, Caroline 2014.

berättar samma sak för TiB som de tidigare meddelat beredskapssamordnaren i Surahammar. Insatsen är så pass stor att man kommer att behöva begära ersättningen från staten enligt Lagen om skydd mot olyckor (LSO). Enbart lönekostnaderna är uppe i 300 000 kr.[102]

Beredskapsdirektören och TiB känner nu till att branden är ovanligt stor och kostar mycket pengar. De väljer ändå att gå på räddningstjänsternas linje och avvakta. Vid 17-tiden uppdaterar TiB den tjänsteförrättande landshövdingen om läget: räddningstjänsterna har fortfarande inga behov av samverkan och i samråd med beredskapsdirektören avvaktar vi att sammankalla U-Sam. Hon får även kontakt med Per Wideberg, beredskapshandläggare på länsstyrelsen, som hon sökte kvällen innan. Till skillnad från andra inblandade på länsstyrelsen anser Wideberg att U-Sam bör sammankallas.[103] Wideberg menar att räddningstjänsterna aldrig ber om hjälp. De ser händelsen som en brand och därmed något de ska klara av själva. När Wall diskuterar U-Sam med kollegor, däribland beredskapsdirektören, har det också funnits en oro för vad räddningstjänsterna ska tycka. En farhåga finns över hur samarbetet kommer fungera om länsstyrelsen initierar samverkan när räddningstjänsterna själva inte tycker att det finns behov.[104]

TiB har ytterligare kontakter under kvällen den 2 augusti. Från räddningsledaren, Göran Cederholm, får hon vid 20-tiden beskedet att han varit i kontakt med länsstyrelserna i Uppsala och Dalarna. TiB frågar om U-Sam inte ska sammankallas ändå, men räddningsledaren menar att kontakterna tagits utifrån personlig kännedom. Branden är fortfarande inte under kontroll men räddningsledaren är ”försiktigt positiv”. Under samtalet blir det klart att det har brunnit i ett naturreservat vilket gör att TiB är i kontakt med två naturvårdshandläggare på länsstyrelsen. De berättar vilka resurser länsstyrelsen kan bistå med, 3-4 personer och slangar, och TiB vidareförmedlar det till inre befäl på MBR.[105]

Vid 22-tiden ringer TiB och avrapporterar till beredskapsdirektör Regnell. De diskuterar om det finns ytterligare helikoptrar som kan användas och Regnell nämner några norska helikoptrar som användes vid en brand i Mönsterås för ett antal år sedan.[106]

102 Wall, Caroline 2014.
103 Wall, Caroline 2014.
104 Wall, Caroline 2015-05-05.
105 Wall, Caroline 2014.
106 Wall, Caroline 2014.

2.1.4 Samverkansbehovet klarnar (söndag 3 augusti)

Samtalen mellan TiB och räddningsledaren Göran Cederholm fortsätter under söndagen. Vid deras första kontakt, klockan 10.20, berättar Cederholm att läget blir bättre och bättre. När det gäller helikopterresurser ligger man mycket bra till. En skogsbrandsexpert har tagits in för att göra detaljerade brandspridningsprognoser.[107]

TiB och beredskapsdirektör Regnell följer medierapporteringen på var sitt håll. Beredskapsdirektören har vid 12-tiden kontakt med Wideberg för att fundera kring länsstyrelsens roll. Kvällen innan ansåg Wideberg att U-Sam borde sammankallas. Regnell och Widebergs slutsats blir ändå att avvakta eftersom räddningsledaren inte har något behov av stöd.[108]

I Sala bestämmer sig Per-Olov Rapp, kommunstyrelsens ordförande, tillsammans med partikollegan Ulrika Spårebo, för att besöka brandområdet på nytt. En kommunstyrelseledamot ringer Rapp och berättar att det ”är för jävligt därute” i Västerfärnebo. Rapp börjar då ana att branden är någonting särskilt. Han läser på om extraordinära händelser i kommunens risk- och sårbarhetsanalys, som nyligen har reviderats, och bestämmer sig för att det är ”dags att agera”. Han kontaktar kommunchefen Jenny Nolhage. Hon aktiverar Salas Posomgrupp (psykosocialt omhändertagande vid olyckor och katastrofer) och skickar dem till Västerfärnebo. På Rapps initiativ öppnar Salas kontaktcenter klockan 13.20. Kontaktcentret fungerar som kommunens växel och till vardags svarar personalen på olika frågor från medborgare eller kopplar vidare till rätt handläggare. Nu ska de svara på frågor om skogsbranden.[109]

Klockan 14.39 informerar MSB:s TiB sin motsvarighet på länsstyrelsen om att räddningsledaren har ställt en fråga om att rekvirera flygplan med vattenskopa från utlandet. Direkt efter kontaktar TiB beredskapsdirektören. Nu vill Regnell att de ska ha ett möte med räddningsledaren. Även om räddningsledaren inte skulle se något behov vill länsstyrelsen få en lägesuppdatering, bland annat eftersom TiB byts på måndag morgon. Regnell föreslår klockan 18 men menar att det är beroende av när stabsgenomgången är. Länsstyrelsen börjar nu ta små steg mot att kräva samverkan. [110]

107 Wall, Caroline 2014.

108 Regnell, Ingela, logg 2014.

109 Sala kommun, Initial information och lägesbild. Storgruppsdiskussion 2015-04-01; Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01.

110 Wall, Caroline 2014.

Under söndagen väljer räddningsledaren Cederholm att ha direktkontakt med beredskapsdirektören vilket gör att den ordinarie kontaktvägen mellan räddningstjänsten och länsstyrelsen, genom TiB, förloras. Vid 15-tiden, efter att räddningsledarrollen överförts till Fehne, efterfrågar Cederholm för första gången länsstyrelsens stöd. Cederholm frågar Regnell om länsstyrelsen kan ta på sig rollen att förmedla information. Kontaktcentret i Sala har börjat få samtal från medborgarna. Cederholm har initialt sagt att han själv kan ge kontaktcentret uppdaterad information att förmedla till allmänheten.[111] Beredskapsdirektören vill ha beslut av tjänsteförrättande landshövding om att dra igång en mindre krisorganisation för att stödja räddningsledningen med information till allmänheten. Beslutet fattas strax efter 15.00. Därmed finns det en krisorganisation bestående av fem personer på länsstyrelsen, inklusive beredskapsdirektören och TiB. Tjänsteförrättande landshövding, Bergquist, informerar i sin tur landshövdingen som är på semester. [112] Informationen föranleder att landshövdingen avbryter sin semester på annan ort och åker hem för att kunna vara på plats måndag morgon.[113]

Klockan 15.15 kontaktar Cederholm åter beredskapsdirektören. Han har på egen hand löst en del av informationsproblemet. Genom personliga kontakter har han engagerat Sveriges krisstödsförbund för att fungera som informationslänk mellan räddningsledaren och Salas kontaktcenter. Krisstödsförbundet är en frivilligorganisation som har avtal med Länsstyrelsen i Uppsala län.[114]

Under eftermiddagen tar Håkan Fehne, MBR, över rollen som räddningsledare för hela insatsen. Fehne beslutar att flytta ledningsplatsen till parkeringen vid Ramnäs Hotell och konferensanläggning. Den tidigare ledningsplatsen låg för nära brandområdet om vinden skulle ändras.[115] Förutom ledningsplatsen finns det tre bakre staber: i Ramnäs, och på brandstationerna i Västerås och i Sala. I det här skedet är det ingen samordning mellan det bakre stödet för räddningsinsatsen.[116]

Ungefär klockan 15.30 frågar Regnell den nye räddningsledaren om de har behov av informatörer och samverkanskonferens. Beskedet i

111 Wall, Caroline 2015-05-05; Regnell, Ingela, logg 2014; Sala kommun, Initial information och lägesbild. Storgruppsdiskussion 2015-04-01; Sala kommun 2015-07-30.

112 Bergquist, Mikael 2014; Regnell, Ingela, logg 2014.

113 Länsstyrelsen i Västmanlands län 2015-08-18.

114 Sveriges krisstödsförbund; Regnell, Ingela, logg 2014.

115 Mälardalens Brand- och räddningstjänstförbund (MBR) 2014., s.19; Regnell, Ingela, logg, 2014.

116 Mälardalens Brand- och räddningstjänstförbund (MBR) 2014, s.19.

frågan kommer två timmar senare. Fehnes budskap till Regnell är då ”kalla ihop U-Sam”, vilket beredskapsdirektören gör. [117]

Under söndagen får Salas beredskapssamordnare, Rickert Olzon, information om branden när Nina Nilsson, informatör på kommunen, ringer honom. Han har inte nåtts av informationen som Andreas Karlsson skickade ut på torsdag kväll utan ”hade semester och var lyckligt ovetande”.[118]

Strax före klockan 18 ringer MSB:s TiB till Wall och berättar att räddningsledaren har hört av sig. Helikoptrarna räcker inte till och MSB ska därför lägga ut en förfrågan i ERCC om andra länder kan bidra med vattenbombningsplan. ERCC (Emergency Response Coordination Centre) är EU:s samordningscentral för akuta insatser. Förfrågan skickas klockan 20.20, efter att försvarsdepartementet gett klartecken.[119] Inför U-Sammötet samlas länsstyrelsens krisorganisation i Västerås. Fram tills nu har TiB och beredskapsdirektören arbetat hemifrån. Det första U-Sammötet hålls klockan 19.00 på söndagen. Det är första gången länsstyrelsens TiB är med på ett U-Sammöte. Wall berättar: ”Det kändes helt riktigt att sammankalla U-Sam. Min känsla över allt annat var att jag var så fruktansvärt lättad över att inte vara så ensam längre. Det hade kommit igång. Vi gjorde någonting.”[120]

Räddningsledaren Fehne är inte med på U-Sammötet men däremot Räddningschef i beredskap i Västmanland (RCB-U) och Cederholm, räddningstjänsten Sala-Heby. Nio kommuner, P4 Västmanland, SMHI och Försvarsmakten deltar också på mötet. Under mötet lämnar SMHI en lugnande prognos som senare under kvällen visar sig vara felaktig – prognosen var för Västra Götaland och inte Västmanland. MBR rapporterar att branden är strax norr om Ramnäs och brer ut sig på en yta av sju kilometer. Gammelby kan behöva evakueras. Branden har tagit sig igenom flera begränsningslinjer och nu finns det inga naturliga begränsningslinjer, som vägar, som kan stoppa brandens framfart. Surahammar uppmanas att aktivera Posom utifall evakuering av Gammelby blir aktuellt. Evakuering av Rörbo och Månsbo i Sala kommun förbereds. Det råder delade meningar huruvida evakueringar diskuterades på U-Sammötet eller inte. I protokollet från mötet och i beredskapsdirektörens logg nämns evakueringarna. Surahammars representanter som är med

117 Bergquist, Mikael 2014; Regnell, Ingela, logg 2014.
118 Sala kommun, Initial information och lägesbild. Storgruppsdiskussion 2015-04-01;
119 MSB 2015d, s 21; Wall, Caroline 2014.
120 Wall, Caroline2015-05-05.

på telefonmötet har däremot skrivit i sina anteckningar att inga evakueringar är planerade.[121]

Försvarsmakten räknar upp en lista med saker den kan bistå med, bara den får en begäran. Försvarsmakten får under mötet inget gehör för erbjudandet om personal, skyddsvakter och att tillhandahålla logi och utspisning till evakuerade. Under mötet informerar beredskapsdirektören om vad länsstyrelsen kan bistå med: samordna informationsflödet och lägga ut information om lägesbild och eventuell evakuering. Surahammar och Fagersta efterfrågar lägesbild. Länsstyrelsen säger att den ska återkomma med lägesbild. Det finns ingen just nu. Nästa U-Samkonferens ska ske dagen efter klockan 10.00.[122]

Söndag klockan 21 har Surahammars kommun sitt första stabsmöte. Protokollen visar att kommunen upplever stor osäkerhet: ”lägesbilden ej klar”. Man vill inte invänta länsstyrelsens lägesbild och nästa U-Sam utan skickar direkt beredskapssamordnaren samt informatören Marianne Grant till Ramnäs för att inhämta lägesbild. Staben bestämmer att semestrar än så länge kan fortgå. Redan vid lunchtid den 2 augusti har MBR kontaktat beredskapssamordnaren och berättat att branden är i Sala och Surahammars kommuner. Även när beredskapssamordnaren på söndagen besöker Vallby brandstation för att få en lägesbild får han reda på att branden är i Surahammar.[123]

Klockan 21 har länsstyrelsens krisorganisation ett separat möte med räddningsledaren. Fehne ska precis lämna över till Mats Sundelius som ska vara räddningsledare fram till måndag morgon. Enligt Fehne är läget nu ”jätteallvarligt”. Länsstyrelsen ber Fehne göra en bedömning av värsta scenariot. Bedömningen blir att ”det kan barka rent åt helvete” och det värsta som kan hända är att Virsbo måste evakueras. Faran för Gammelby uppges dock vara över. Efter samtalet diskuterar krisorganisationen om detta skulle kunna bli ett sådant tillfälle då länsstyrelsen tar över räddningstjänstansvaret. TiB Wall minns att det diskuterades i en skämtsam ton, det sågs som allt för osannolikt att länsstyrelsen skulle ta över. Beredskapsdirektören skriver i sin logg att utifrån tidigare diskussioner med räddningstjänsterna så är svaret i detta läge nej. Länsstyrelsen ska inte ta över ansvaret.[124]

121 Länsstyrelsen Västmanland, 2014-08-03 kl. 19; Fagersta kommun, Initial information och lägesbild. Storgruppsdiskussion 2015-03-09; Regnell, Ingela, logg 2014.

122 Regnell, Ingela, logg 2014; Nilsson, Kent 2015-04-10; Länsstyrelsen Västmanland, 2014-08-03 kl. 19; Fagersta kommun, Initial information och lägesbild. Storgruppsdiskussion 2015-03-09.

123 Surahammars kommun, stabsprotokoll 2014-08-03.

124 Wall, Caroline 2015-05-05; Regnell, Ingela, logg 2014.

Under kvällen har TiB två samtal med MSB angående förfrågningen om vattenbombningsplan och erbjudandena som nu har börjat komma in. Norge kan erbjuda helikoptrar för vattenbombning och vattenbombningsplan erbjuds från Frankrike och Italien.[125]

Alla kommuner som kommer att bli drabbade av skogsbranden har i och med U-Sammötet fått en första information. Norbergs kommun tycker att U-Sammötet ger lugnande besked.[126] Sala och Surahammar, där branden är vid den här tiden, har startat krisorganisationer.

2.1.5 Helvetesmåndagen (måndag 4 augusti)

På måndagen den 4 augusti är temperaturen drygt 30 grader i området. Det råder relativt låg luftfuktighet och en tilltagande vind. Släckningsförhållandena är bland de sämsta tänkbara. Surahammar

Bild 1: Tomasbo gård utanför Västerfärnebo börjar evakuera djur samtidigt som elden snabbt kommer allt närmare, 4 augusti 2014.
Foto: Ingemar Ström/Tomasbo Lantbruk AB

125 Wall, Caroline 2014.

126 Norbergs kommun, Initial information och lägesbild. Storgruppsdiskussion 2015-03-19.

har sitt andra stabsmöte klockan 7.30. Lägesbilden är fortfarande mycket oklar. De beslutar att beredskapssamordnaren ska åka till yttre stab (Ramnäs) för orientering om läget. Posom ska aktiveras och information ska läggas ut på kommunens webbplats.[127]

På morgonen har länsstyrelsen stabsmöte där landshövdingen deltar. Bland annat kommer man överens om att kalla till en pressträff i Ramnäs.[128] Samma morgon slutar Caroline Wall sitt skift som TiB. Hon beskriver känslan: ”Jag har aldrig varit så stressad i hela mitt liv som när jag jobbade under branden och dagarna efter. Jag kunde inte tänka på något annat. Branden fanns i hela mitt väsen.”[129]

Under dagen har U-Sam tre möten. Det första mötet är klockan 10. I Fagersta har skogsbranden utlöst brandlarm i offentliga byggnader. Sala har svårt att ta emot alla frivilliga som vill hjälpa till. Vattenbombningsplan är på väg från Italien och under U-Sam diskuteras vilka sjöar som är lämpliga att hämta vatten ifrån. Länsstyrelsen ska samordna information och även hålla kontakt med MSB:s kommunikatörer. Under förmiddagen flyttas ledningsplatsen från parkeringsplatsen in på Ramnäs konferensanläggning.[130] Staben växer snabbt och antalet uppgifter att koordinera växer i samma takt. Stabsflytten möjliggör en bättre struktur och ledningsorganisation.[131]

Om branden tidigare har varit svår att kontrollera är det inget emot den brandutveckling som sker efter klockan 12 på måndagen. Flera inblandade har efteråt pratat om den 4 augusti som helvetesmåndagen. Brandens intensitet ökar samtidigt som vinden tilltar. Det är toppbränder, fallande träd, kraftig rökutveckling och vattenbrist. Ute i skogen tvingas brandmän retirera för att inte bli instängda av branden. Flera skogsarbetare blir omringade av branden. De får fly ut i en sjö och evakueras av Försvarsmaktens helikopter. Samtidigt som branden tilltar bjuder länsstyrelsen in till en första pressträff på måndagen klockan 13.[132] Landshövdingen som leder pressträffen informerar om att pressträffar kommer att hållas samma tid varje dag så länge det behövs med hänsyn till branden. Räddningsledaren informerar om brandläget och hyser då en ”försiktig optimism”.[133]

127 Surahammars kommun, stabsprotokoll 2014-08-04.
128 Länsstyrelsen i Västmanlands län 2015-08-18.
129 Wall, Caroline 2015-05-05.
130 Mälardalens Brand- och räddningstjänstförbund (MBR) 2014, s.24; Länsstyrelsen Västmanland 2014-08-04 kl.10.
131 Mälardalens Brand- och räddningstjänstförbund (MBR) 2014, s.24.
132 Skogö, Ingemar 2015-04-14; Justitiedepartementet 2015, s.53; MSB 2015. Observatörsrapport, s.45-46.
133 Länsstyrelsen i Västmanlands län 2015-08-18.

På eftermiddagen förvärras läget ytterligare. Den låga luftfuktigheten gör att vinden ökar vilket leder till ett extremt brandförlopp. Det är nästintill stormstyrka och vid 15-tiden sprids branden med en hastighet på 80 meter per minut. Det dånar i skogen av träd som fälls. Branden tar sig med vindens hjälp över sjön Snyten, ett hopp på nästan två kilometer. Med facit i hand har det visat sig att tre fjärdedelar av brandens totala spridning skedde under måndagseftermiddagen.[134]

Måndag klockan 15 samlar Sala krisledningsnämnden men tar inget formellt beslut om att krisledningsnämnden träder i funktion. Förutom politikerna finns flera förvaltningschefer med. Alla informeras om de åtgärder som kommunen vidtagit, att kontaktcenter och Posom är igång, och att länsstyrelsen samordnar via U-Sam. Krisledningsnämnden beslutar att Sala kommun bekostar ordnade insatser såsom mat, bensin och annat som behövs för släckningsarbetet.[135]

Klockan 16 har U-Sam telefonmöte igen. Räddningsledaren är inte med på mötet. Länsstyrelsen berättar att läget har förvärrats. Vattenbombningsplanen är försenade och väntas komma på tisdag. Surahammar har tagit hand om evakuerade från Gammelby. Länsstyrelsen ska ansvara för informationssamordning i syfte att få till en samordnad lägesbild. Under U-Sammötet ger kommunerna och andra aktörer korta lägesuppdateringar. Länsstyrelsen har i nuläget ingen samlad lägesbild av situationen att delge U-Sam. Det dröjer flera dagar innan kommunerna rapporter in sina lägesbilder till länsstyrelsen, något som inte underlättar för länsstyrelsen att göra en samlad lägesbild.[136]

Klockan 17 blir Anna Nilsson, beredskapssamordnare i Fagersta och Norberg, uppringd av Johan Ahlström från staben i Ramnäs. Ahlström berättar att branden hotar Ängelsberg och Västervåla och att det har beslutats att orterna ska evakueras.[137] Minuterna innan har Anders Kilström, Fagerstas kanslichef, beslutat att Nilsson ska träda i tjänst tisdag morgon. Nilsson åker mot kontoret och ringer Kilström för att berätta om evakueringen. Nilsson informerar även Mats Jansson, räddningschef Södra Dalarnas räddningstjänstförbund (som Fagersta tillhör) och Lena Bylund, kommunikatör i Fagersta.[138] Krisledningsgruppen samlas under kvällen i kommunhuset. Förutom tjänstemän är kommunalrådet Stig Henriksson med. Krisledningsgruppen ska egentligen fungera som en tjänstemannagrupp som kan bistå krisledningsnämnden. Man beslutar att det är en extraordinär händelse men ser ingen anledning

134 MSB 2015. Observatörsrapport, s.45-46.
135 Sala kommun, Sammanträdesprotokoll krisledningsnämnden 2014-08-04.
136 Länsstyrelsen Västmanland 2014-08-04 kl. 16:00.
137 Länsstyrelsen i Västmanlands län 2015-08-18.
138 Nilsson, Anna 2014.

till att sammankalla krisledningsnämnden. Krisledningsgruppen leds dock av kommunstyrelsens ordförande, Henriksson. Diskussionerna om krisledningsnämnden ska sammankallas eller inte återkommer under krisledningsgruppens kommande möten.[139]

Klockan 17 råder det kaos i Norberg. Folk ringer och uppger att det brinner på olika platser i kommunen. Norberg tillhör, precis som Fagersta, Södra Dalarnas räddningstjänstförbund. Kommunalrådet Åsa Eriksson får från Mats Jansson rådet att ”planera för värsta tänkbara scenario – att branden sprider sig till centrala Norberg”. Eriksson befinner sig i hemmet och får reda på att hela kommunen riskerar att brinna upp. För Eriksson är det enkelt att se den hotande branden som en extraordinär händelse. Krisledningsnämnden aktiveras formellt och har klockan 20 samma kväll sitt första möte.[140] Norberg är den kommun som det dröjer längst innan någon form av krisorganisation startar. Men Norberg är också den sista kommunen som skogsbranden sprids till.

Måndag kväll blir landshövding Skogö inkallad till staben i Västerås, eftersom läget har försämrats radikalt sedan pressträffen tidigare på dagen. Han beskriver att det där råder ”katastrofstämning”.[141]

Måndagens sista U-Sammöte är klockan 19.30. Från Ramnässtaben beskrivs läget som kritiskt. De har börjat med olika informationsinsatser men efterfrågar assistans. I Ramnäs ska två stabsfunktioner upprättas: evakuering, som ska ledas av polisen, och information som leds av länsstyrelsen. Ledningsstaben i Ramnäs ska samlas omgående. MSB är med på möten och rapporterar att lägesbild dröjer men att flera skogsbrandsdepåer är aktiverade. Norberg vill ha reda på om räddningstjänsten kommer att komma med ett evakueringsbeslut för orten eller inte. Behöver centralorten Norberg evakueras skulle det bli en jätteoperation. Fagersta, Sala och Surahammar har kört igång sina Posom-grupper och förberedelser inför om någon evakuering skulle bli aktuell.[142] Under U-Sammötet beslutas att upprätta en informations- och evakueringsfunktion i Ramnäs. Det ska också finnas en bakre stab i Västerås. Evakueringsfunktionen ska ledas av polisen medan informationsfunktionen ska ledas av länsstyrelsen.[143]

Det är inte längre ”bara” skog som brinner. Människor har evakuerats och under måndagskvällen skördar skogsbranden människoliv. Det är

139 Fagersta kommun 2014. 4-5 aug; Fagersta kommun 2014. 6-7 aug.

140 Eriksson, Åsa 2014; Norbergs kommun 2014-08-04 kl. 20; Norbergs kommun, Initial information och lägesbild. Storgruppsdiskussion 2015-03-19.

141 Skogö, Ingemar, 2015-04-14; Länsstyrelsen i Västmanlands län 2015-08-18.

142 Länsstyrelsen Västmanland 2014-08-04 kl. 19.30.

143 Länsstyrelsen, 2014-09-18.

en timmerbilsförare som blir fast i lågorna och avlider. Hans kollega och arbetsgivare får stora brännskador men överlever efter en heroisk insats från några brandmän.[144]

På måndagskvällen den 4 augusti kommer en formell förfrågan till länsstyrelsen om att skicka personer till Ramnäs för att etablera en samverkansstab där. Klockan 19.30 träffar länsstyrelsens Karin Tilly, samverkansperson, och Per Wideberg, beredskapshandläggare, räddningscheferna för MBR, Södra Dalarnas räddningstjänstförbund och Sala-Heby för ett möte i Ramnäs. Även Mats Körner, som för tillfället är räddningsledare, och Jonatan Ahdrian från insatsens stab är med. På mötet önskar samtliga räddningschefer att länsstyrelsen ska överta kommunernas räddningstjänstansvar och upprätta en samverkande ledningsstab. Anledningen är att branden nu är spridd över fyra kommuner i länet och tre räddningstjänster arbetar med släckningsarbetet som pågått i flera dagar. Räddningstjänsterna menar att deras resurser är otillräckliga. Under mötet föreslår räddningstjänsterna en ny räddningsledare: Lars-Göran Uddholm, brandchef, Södertörns brandförsvarsförbund.[145]

Landshövding Ingemar Skogö deltar i delar av överläggningarna per telefon och får information om räddningstjänsternas förslag. Kontakt etableras med MSB TiB för att få närmare information om förutsättningarna för ett statligt övertagande.[146]

2.2 Övertagandet av kommunal räddningstjänst

När länsstyrelsen kontaktade MSB:s TiB för att få närmare information om förutsättningarna för ett statligt övertagande, vidareförmedlade MSB TiB informationen och en kontakt upprättades tidigt på tisdag morgon med en medarbetare vid MSB:s Rättsenhet. MSB:s rekommendation var att inte genomföra ett övertagande utan att bidra genom att stärka kommunernas ledningsförmåga.[147] När det framkom att kommunerna via räddningscheferna samfällt efterfrågat övertagandet ”ger MSB med sig”.[148] Angelägna frågor ställdes i denna process, t.ex. ”vad kan länsstyrelsen tillföra?” till ledningen av insatsen. Även

144 Länsstyrelsen Västmanland 2014, s 10.

145 Tilly, Karin 2014.

146 Länsstyrelsen i Västmanlands län 2015-08-18.

147 I MSB:s ”Allmänna råd om ledning av insatser i kommunal räddningstjänst” föreskrivs: ”Innan länsstyrelsen beslutar om att överta ansvaret för räddningstjänsten bör länsstyrelsen pröva om det är tillräckligt att bistå de berörda kommunerna med t.ex. ledningsstöd och informationsinsatser.”

148 Skogö, Ingemar 2015-04-14.

konsekvenser gällande kostnads- och ersättningsfrågor i anslutning till insatsen diskuterades.[149]

Under tisdagen den 5 augusti var arbetet i staben i Ramnäs intensivt, men rörigt. Det saknades avspärrningar och som ett resultat kunde vem som helst få tillträde till lokalerna och räddningsledningen.[150] Klockan 06.30 samlades Lars-Göran Uddholm, Anders Edstam från Södertörns brandförsvarsförbund, Karin Tilly från Länsstyrelsen i Västmanland, Johan Ahlström från Västerås stad, Agneta Kumlien från polisen i Sala och Thomas Strandman från Storstockholms brandförsvar. Gruppen diskuterade hur organisationen skulle utformas. Processen var givande och gruppen gav synpunkter från olika perspektiv.[151] Uddholms målsättning var i detta läge att skapa en organisation som snabbt kunde fatta beslut och som kunde etablera en spårbarhet i arbetet.[152] Klockan 09.00 tog Uddholm med sig två ”kluddiga blädderblocksblad” och gick till landshövdingen för att beskriva den tänkta organisationen. Mötet inleddes med en väldigt kort anställningsintervju där Uddholm beskrev sina erfarenheter. Den tillträdande räddningsledaren hade också två villkor för att ta sig an rollen; han ville vara ständig räddningsledare under insatsen och han vill att insatsen skulle inkludera hanterandet av hela händelsen.[153] Landshövdingen konstaterade; ”det låter bra, vi kör”.[154]

Landshövdingen, Ingemar Skogö, fattade under tisdagen den 5 augusti kl. 10.15 en rad beslut: Länsstyrelsen övertog kommunernas räddningstjänst. Länsstyrelsen skulle också ha samverkanspersoner på plats i Ramnäs med uppgift ”att följa läget och hålla samband med landshövdingen och länsstyrelsen”. En samverkansgrupp skulle också utses bestående av räddningsledarna, stabschefen och cheferna för de berörda räddningstjänsterna samt representanter från länsstyrelsen. I beslutet framgick också att organisationen av staben skulle genomföras enligt förslaget. Länsstyrelsen skulle också ha ett antal personer kvar på länsstyrelsen i Västerås. Av Länsstyrelsens logg framgår sedermera att Länsstyrelsens stab i Västerås avvecklades till torsdag morgon. Medarbetarna från Länsstyrelsen fanns i Länsstyrelsens stab i Ramnäs från och med tisdag morgon.[155]

149 Länsstyrelsen i Västmanlands län 2015-03-27. Storgruppsdiskussion – Initial information och lägesbild; Skogö, Ingemar 2015-04-14; MSB 2015d, s 28.
150 Olycksutredningen 2015, s 25.
151 Uddholm, Lars-Göran 2015-04-09.
152 Uddholm, Lars-Göran 2015-04-09.
153 Länsstyrelsen i Västmanland 2015b, s 14.
154 Uddholm, Lars-Göran 2015-04-09.
155 Länsstyrelsen 2014-09-18.

Ett särskilt problem som snabbt identifierades var förhållandet att länsstyrelsen i sitt beslut tog över ansvaret för all kommunal räddningstjänst. Landshövdingen ansåg med stöd av de inblandade räddningscheferna att detta inte var rimligt varför han i samma beslut delegerade tillbaks den räddningstjänst som inte var direkt kopplad till den stora brandinsatsen.[156]

2.3 Samordning och kommunikation

2.3.1 Staben i Ramnäs

Stabens etablering

På måndagen den 4 augusti förstod den då blivande räddningsledaren, Lars Göran Uddholm, att händelsen ”gått från att vara en skogsbrand till att vara en samhällskris”, och han initierade, efter diskussion med Länsstyrelsen i Västmanland, kontakter med ett par personer som han ville ha med sig i ett eventuellt kommande arbete.[157] Han kontaktade framförallt två nyckelpersoner: Anders Edstam, till vardags vice brandchef vid Södertörns brandförsvarsförbund (SBFF) och Patrik Åhnberg, säkerhetschef i Stockholms stad. Edstam utsågs sedermera till chef för insatsfunktionen och Patrik Åhnberg till stabschef i staben i Ramnäs.[158] Det var snabba beslut. Åhnberg förvarnades på måndagen den 4 augusti om att det kunde bli aktuellt att han skulle engageras i Västmanland och dagen efter fick han bekräftelse och satte sig då omedelbart i bilen för att ta sig till Ramnäs.[159]

Bild 2: Stabsmöte i Ramnäs, 10 aug 2014.
Foto: Kjell Gustavsson

156 Skogö, Ingemar, 2015-04-14.
157 Uddholm, Lars-Göran, 2015-04-09.
158 Uddholm, Lars-Göran, 2015-04-09.
159 Åhnberg, Patrik, 2015-03-20.

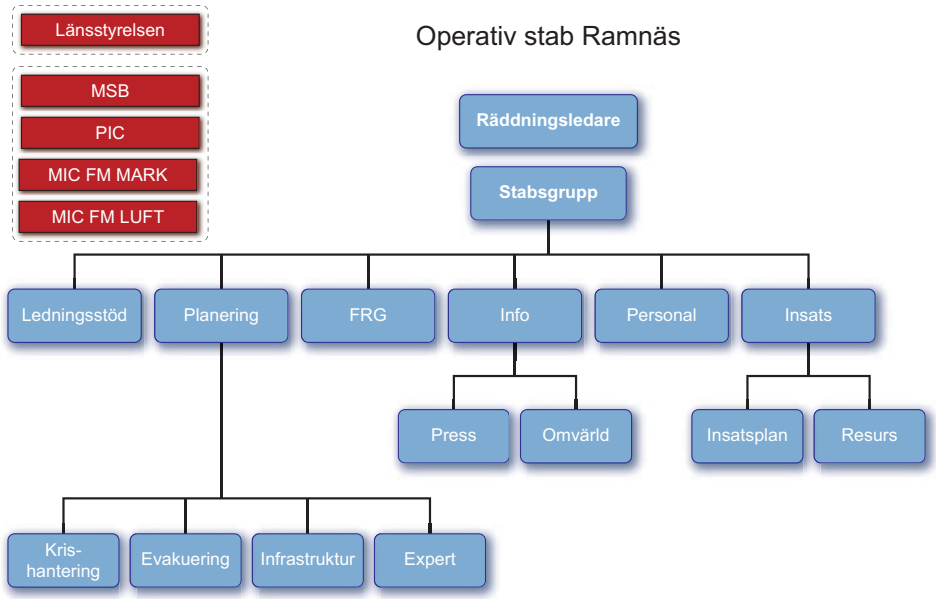
För Uddholm var det viktigt att ha med sig personer som han kände och litade på.[160] Med så kort tid till förfogande att komma på plats fanns det mycket begränsat utrymme till att lära känna varandra. De tre förstod varandra och sina respektive roller i staben.[161] Det var således tre utomstående som nu skulle komma till Ramnäs och leda arbetet som dittills hanterats med länets resurser, och de hyste en farhåga om att de skulle ifrågasättas eftersom ingen av dem hade någon koppling till Västmanland. Farhågorna besannades dock inte.[162]

Tidpunkten för stabens uppkomst var av betydelse. Räddningscheferna för de tre berörda brandförbunden i Västmanland, tillika presumtiva räddningsledare vid ett statligt övertagande av den kommunala räddningstjänsten i länet, var i början av andra veckan av branden slutkörda och saknade idéer för hur branden fortsatt skulle hanteras. Att Uddholm kom in gav därför en nystart i arbetet.[163] Räddningscheferna kände till Uddholm och hans erfarenheter. Uddholm och hans personal kom i rätt tid.

På ett tidigare stadium hade **en** räddningsledare, på uppdrag av länsstyrelsen, kunnat ta ett samlat grepp om insatsen. Frågan är dock om räddningscheferna, som dittills arbetat med branden, hade varit villiga att lämna ifrån sig ansvaret. Tidpunkten för länsstyrelsens övertagande skapade goda förutsättningar för Uddholm och hans personal att välkomnas som den nya räddningsledningen. Uddholm kunde börja rapportera om framsteg i hanteringen, istället för att som tidigare endast rapportera om motgångar. Om Uddholm med flera hade kommit in i ett tidigare läge hade de sannolikt mött samma motgångar i den operativa hanteringen. Brandförloppet var av en sådan karaktär. Nu kunde de istället dra fördel av att situationen så smått börjat vända och mer positiva prognoser kunde lämnas till allmänhet och media.

Den stab som etablerades i Ramnäs byggde till del på de erfarenheter som Länsstyrelsen i Västmanland och Västerås stad hade i samband med Övning Omfall 2013, samt på Uddholms, Edstams och Åhnbergs tankar om arbetet i Program för samverkan – Stockholmsregionen.[164] Programmet pågick åren 2011-2014 och har resulterat i en gemensam satsning för samverkan som bland annat rör krishantering. Därtill hade Uddholm ytterligare källa till inspiration avseende stabens utformning – den stab som byggdes upp under den svenska

160 Uddholm, Lars-Göran, 2015-04-09.
161 Åhnberg, Patrik, 2015-03-20.
162 Åhnberg, Patrik, 2015-03-20.
163 Sala kommun. Initial information och lägesbild. Storgruppsdiskussion, 2015-04-01.
164 För mer information om programmet se: http://www.pfssr.se/



Figur 1: Ramnäs operativa stab.
Under funktionen Planering fanns även en gåvogruppsfunktion där det jobbade 4 personer.

insatsen i Phuket/Thailand efter flodvågskatastrofen.[165] Uddholm menar att samverkansstaben i Ramnäs var ”copy paste på det vi gjorde i Thailand”.[166]

Staben organiserades med en rad olika funktioner

När den tilltänkta stabschefen, Patrik Åhnberg, kom till Ramnäs gick han först runt på området för att skapa sig en bild. Det var rörigt och han förstod inte hur den fungerade. Det var flera myndigheter som var på plats men insatsen var endast fokuserad på brandsläckningen, det

165 Uddholm, Lars-Göran 2015-04-09.

166 Uddholm, Lars-Göran 2015-04-09. Den svenska insatsen i Phuket/Thailand 2004-2005 hade myndighetspersonal från Utrikesdepartementet (UD) – med personal såväl från UD i Stockholm som från ambassaden i Bangkok och ett antal andra svenska utlandsmyndigheter, Statens räddningsverk (SRV), Socialstyrelsen (SoS), Rikspolisstyrelsen (RPS) och Rikskriminalpolisen (RKP) inklusive ID-kommissionen (Disaster Victim Identification, DVI), Smittskyddsinstitutet (SMI), Rättsmedicinalverket och Försvarsmakten (FM). Dessutom ingick Sveriges Begravningsbyråers Förbund, Svenska kyrkan, Rädda barnen, Barnens rätt i samhället (BRIS) och Svenska Röda Korset (SRK) i den svenska insatsen. Utöver det internationella samarbetet samt det nära samarbetet med de thailändska myndigheterna samverkade man och fick hjälp av ett stort antal svenska volontärer samt av andra svenska frivilligorganisationer. (Lundgren 2005, s 5).

fanns inget fokus på kommunernas ansvar från räddningsledningens håll.[167]

Förutom en inledande brist på struktur fanns det en brist på all form av praktisk stödutrustning. Man jobbade med white board och lösbladssystem.[168] Problemen med bristande tekniskt stöd skulle fortsatt begränsa stabsarbetet. En person från länsstyrelsen ringde efter en tid sin mamma och bad henne köpa pärmar för att kunna sätta in papper i och skapa struktur i pappersflödet.[169] Det fanns inget IT-stöd att tala om. Staben ställde en fråga till MSB om de kunde tillhandahålla IT-stöd, men fick inget svar från MSB.[170] Bristen på en fungerande IT-miljö utgjorde ett ämne för återkommande diskussioner. Även detta löstes ad hoc, utan att existerande strukturer för IT-stöd användes (se vidare diskussion i avsnitt 2.6.1).

Trots de materiella bristerna kände räddningsledaren att Ramnäs var den perfekta platsen att sitta på, åtminstone geografiskt. Här fanns en närhet till det faktiska händelseförloppet men ändå tillräckligt långt borta.[171] Att hela staben samlades i Ramnäs innebar att den både blev en stab för strategisk inriktning och operativ samordning.[172] Här sammanblandades således det geografiska områdesansvaret som länsstyrelsen utövade med det räddningsledarskap som, i detta fall, Lars-Göran Uddholm utövade.

Stabsarbetet diskuterades vid mötet på morgonen den 5 augusti och sex funktioner skulle nu bemannas med specifika uppgifter. Funktionerna varierade över tid, men figur 1 är en sammantagen bild över stabens arbete.[173] Vissa rumsliga justeringar fick också vidtas. Kommunikationsfunktionen hade dittills suttit långt bort från insatsstaben. Den flyttades nu så att kommunikationen fick en mer central plats.[174]

Utöver funktionscheferna tillförde Uddholm ytterligare en person till staben: Thomas Christensson. Christenssons roll var att vara en ”controller”. Uppgiften bestod i att se hur staben jobbade och påpeka om den hamnat fel i arbetet. Han gjorde återkopplingar vid funktionerna – särskilt vid evakueringsgruppen som hade den mest komplexa

167 Åhnberg, Patrik 2015-03-20.
168 Åhnberg, Patrik 2015-03-20.
169 Länsstyrelsen. Politiska relationer och staben i Ramnäs. Fokusgrupp 2015-03-27.
170 Åhnberg, Patrik 2015-03-20.
171 Uddholm, Lars-Göran 2015-04-09.
172 von Knorring, Johan 2015-04-22.
173 Länsstyrelsen i Västmanland (google drive), Stabgrupp/intern info.
174 Åhnberg, Patrik 2015-03-20.

uppgiften.[175] Ytterligare en person plockades in i staben – en restvärdesvärderare var på plats från och med den 6 augusti.[176]

Hur skapades lägesbilder?

Det var ett stort flöde av människor i staben i Ramnäs, det har liknats vid en ”myrstack”. Detta skapade utmaningar i sig. Nytillkommen personal saknade någon som kunde lotsa dem in i arbetet.[177] Nyanlända som skulle ansvara för att leda en funktion fick inte heller någon introduktion till arbetet utan kastades rakt in att leda ”sin” funktion. Johan von Knorring, försvarsdirektör i Uppsala län, utsågs till chef för planeringsfunktionen. När han kom till Ramnäs visste han inte att Uddholm eller att Åhnberg var där utan leddes direkt in i ett rum där hans blivande funktionskolleger satt. Budskapet var: ”Johan, sätt igång. Vi har inte gjort någonting”.[178]

Respektive funktion rapporterade till sin funktionschef hur arbetet gick. Funktionschefen föredrog i sin tur funktionens aktiviteter vid de gemensamma stabsorienteringarna. Denna del upplevdes ha fungerat väl.[179] Den inre samverkansstaben torde således ha haft god överblick över vad som skedde i samtliga funktioner. Protokollen från de gemensamma stabsorienteringarna gav emellertid inte en god överblick tillbaka till funktionerna. Stabsprotokollen gav besked om huruvida frågor hanterades, men inte nödvändigtvis hur de hanterades. Protokollen som gick ut var således inte möjliga att omformulera till lägesbilder som kunde spridas till övriga staben eller utanför den.[180] Uddholm såg informationsflödet som den största bristen i hanteringen. Det var först en bit in i insatsen som minnesanteckningar började komma ut från stabsorienteringarna i form av lägesbilder.[181] Flera personer har berättat att de hade en god bild över läget innan de kom till Ramnäs, för att efter några dagar i en stabsfunktion inte längre ha någon lägesbild alls.[182]

Att kommunicera lägesbilder externt var också en utmaning. Inte minst därför att det krävdes olika typer av lägesbilder. Markägarna

175 Uddholm, Lars-Göran 2015-04-09.
176 Åhnberg, Patrik 2015-03-20.
177 Länsstyrelsen. Politiska relationer och staben i Ramnäs. Fokusgrupp 2015-03-27.
178 von Knorring, Johan 2015-04-22.
179 Länsstyrelsen. Politiska relationer och staben i Ramnäs. Fokusgrupp 2015-03-27.
180 Länsstyrelsen. Politiska relationer och staben i Ramnäs. Fokusgrupp 2015-03-27; Fagersta kommun. Storgruppsdiskussion 2015-03-09.
181 Uddholm, Lars-Göran 2015-04-09.
182 von Knorring, Johan 2015-04-22.

efterfrågade en typ av lägesbild och media en annan. MSB gjorde därtill egna lägesbilder som skickades till Regeringskansliet.[183]

Oklarheter i arbetsfördelning bidrog till svårigheterna med hur en lägesbild skulle skapas. Länsstyrelsen kallade till nationell samverkanskonferens som staben inte var med på. Problemet med de nationella samverkanskonferenserna var, åtminstone i detta fall, att de byggde på att det fanns en lägesbild centralt som sedan skulle förmedlas ner i systemet.[184] I den här händelsen var det uppenbart så att det behövdes information nerifrån, det vill säga från kommunerna och från den kommunala räddningstjänsten för att kunna skapa en lägesbild centralt. Initialt kom ingen information från kommunerna. Detta initierades först på onsdagen den 6 augusti.[185]

Vems var staben i Ramnäs?

Det rådde förvirring kring *vad* staben i Ramnäs egentligen var för skapelse, men också *vems* skapelse det var. Ett perspektiv som förts fram från bland annat Fagersta och Surahammar kommun är att länsstyrelsen utsåg Uddholm till räddningsledare, och därmed var staben i Ramnäs också länsstyrelsens stab.[186] Det är också den bild som stabschefen, Patrik Åhnberg, hade. Åhnberg menar att han och Uddholm, genom staben, erbjöd sig att vara en ”arena” för länsstyrelsen att utöva geografiskt områdesansvar på.[187]

Det fanns emellertid konflikter inom länsstyrelsen om vad/vems staben i Ramnäs var. Vissa såg inte staben som en del av länsstyrelsen.[188] Vissa anser att landshövdingen var den högste chefen som utsåg Uddholm och som i sin tur utsåg Åhnberg som inriktade stabsarbetet. Andra menade att landshövdingens roll blev mer perifer när länsstyrelsen tog över ansvaret och lämnade över till räddningsledningen.[189]

När länsstyrelsen väl tagit över funderade också landshövdingen på sin roll i det fortsatta arbetet. Kunde han åka hem nu? Vad skulle hända om Uddholm inte orkade? Den roll som landshövdingen kom att få var som en sorts styrelseordförande med ett ansvar att utgöra en strategisk ledning och ingjuta trygghet. Han skötte kontakten med

183 Uddholm, Lars-Göran 2015-04-09; Åhnberg, Patrik 2015-03-20.
184 Åhnberg, Patrik 2015-03-20.
185 von Knorring, Johan 2015-04-22.
186 Fagersta kommun. Storgruppsdiskussion 2015-03-09; Surahammar kommun 2015-08-13.
187 Intervju, Åhnberg 2015-03-20.
188 Intervju, Åhnberg 2015-03-20.
189 Länsstyrelsen. Politiska relationer och staben i Ramnäs. Fokusgrupp 2015-03-27.

statsråd, regeringskansliet och stundtals med kommunerna och media. Inledningsvis var det mycket ”trial and error” men Skogö kände att det blev en bra arbetsfördelning mellan honom och Uddholm. För Skogö var det tydligt att det var Uddholm som hade ansvaret. ”Vi flyttade vårt folk på tisdag, onsdag, till Ramnäs och ingick i den struktur som Lars-Göran Uddholm ledde”. Länsstyrelsen var således en del av staben i Ramnäs, men landshövdingen menar att länsstyrelsen *inte var huvudman för staben i Ramnäs*.[190] Den uppfattningen fanns också bland kommunrepresentanter. De såg Uddholm och Åhnberg som ledare av arbetet, länsstyrelsen var förvisso på plats men uppfattades som osynliga och tog ingen plats.[191]

Skogö menar att de första dagarna var fokus på att släcka branden, ”brandsläckningen var nummer 1, 2 och 3”. Men allt eftersom så skedde en övergång från det mer akuta skeendet till att blicka längre fram – och då kom länsstyrelsen in i arbetet. Men frågan om det geografiska områdesansvaret var en ”icke-fråga” under tisdagen och onsdagen.[192] Det finns vissa oklarheter kring om det fanns en tanke om en normativ, strategisk ledning. Åhnberg menar att det fanns en tanke om att samtliga kommunalråd, landshövdingen och räddningscheferna tillsammans med räddningsledningen skulle utgöra denna nivå, men i praktiken blev det landshövdingen och Uddholm som gjorde detta.[193] Uddholm beskriver också att han rapporterade till landshövdingen.[194] Uddholms roll blev därmed större än en räddningsledare i den ordinarie betydelsen. Den rollen innehades snarare av chefen för insatsfunktionen, Anders Edstam. Både Uddholm och Åhnberg framhåller att den rollen som Uddholm hade inte nödvändigtvis behöver innehas av en räddningschef, det kan exempelvis vara en kommundirektör.[195] Åhnberg och Uddholm arbetade utifrån ett brett samhällsperspektiv för att minimera samhällskonsekvenserna. Uddholm gjorde ingenting som krävde specifika kunskaper om brandsläckning, mer än att tala med media på ett kompetent sätt.[196] Att det var det breda samhällsperspektivet som styrde Uddholm förstärks av observationen att det var i vid samordningsstabens möten som ”all action” var avseende den stora koordineringen, medan ledningsgruppens kontor mest utgjorde en administrativ arbetsplats och återhämtningsrum.[197]

190 Skogö, Ingemar 2015-04-14.
191 Sala kommun. Politiska relationer och staben i Ramnäs. Fokusgrupp 2015-04-01.
192 Skogö, Ingemar 2015-04-14.
193 Åhnberg, Patrik 2015-03-20.
194 Uddholm, Lars-Göran 2015-04-09.
195 Uddholm, Lars-Göran 2015-04-09; Åhnberg, Patrik 2015-03-20.
196 Åhnberg, Patrik 2015-03-20.
197 Engelkes, Torbjörn 2015-04-13.

Samverkan med de kommunala aktörerna

Kommunerna fick en undanskymd roll i staben i Ramnäs. Som nämnts ovan fanns det en tanke hos, åtminstone, stabschefen att kommunstyrelsens ordförande skulle ingå i en normativ ledning i staben i Ramnäs.[198] Så blev det inte. Det är oklart för Uddholm varför kommunerna inte var representerade, men han menar att eftersom så var fallet borde länsstyrelsen, genom U-Sam, tillsett att kommunerna informerades. Uddholm blev förvånad över att kommunrepresentanter kom till Ramnäs. Han hade ingen tanke på det utan uppfattade det som att planfunktionen skulle sköta den kontakten.[199] Bristen på kontakt med kommunerna och den evakueringsproblematik som uppstod där var en av de brister som Åhnberg noterade när han kom till staben under tisdagen den 5 augusti. Planfunktionen, som kom att ledas av Johan von Knorring, hade uppgiften att hålla kontakt med kommunerna, men det var mycket svårt. Det skedde ett försök att upprätta ett funktionsnummer i staben dit kommunerna kunde ringa och genom planfunktionen skulle information gå ut till kommunerna. Men den ansatsen tycks inte ha fungerat, inte minst med anledning av den bristande tekniska strukturen. Räddningscheferna ingick inte i samverkansstaben men satt på medhörning. Trots detta tycks inte informationen kommit vidare och Åhnberg upplever att räddningstjänstförbunden inte höll tillräcklig kontakt med kommunerna.[200]

Den kaotiska situationen bidrog också till att den kommunala representationen i Ramnäs inte var känd bland medarbetarna i kommunerna. De representanter som skickades till staben i Ramnäs i tron att de skulle agera som sambandspersoner mellan Ramnäs och kommun sögs istället upp i stabsarbetet i Ramnäs och blev stabshandläggare utan att nödvändigtvis ha kontakt med ”sin” kommun.[201] Informationen löstes istället genom ad hoc lösningar. En medarbetare i Sala kommun har beskrivit hur hon genom SMS-kontakt med en tidigare studiekamrat, som befann sig i Ramnäs, fick information om vad som pågick. Den personal som skickades till Ramnäs saknade klara uppgifter att hantera. I vissa fall var budskapet endast att kommunen skulle vara representerad och att det därför var viktigt att ha någon på plats.[202] En kommunrepresentant som var verksam i Ramnäs beskriver också att han endast skickade frågor till sin kommun, inga rapporter eller uppdatering. Det fick kommunrepresentanterna inte göra. Sådan information skulle

198 Åhnberg, Patrik 2015-03-20.
199 Uddholm, Lars-Göran 2015-04-09.
200 Åhnberg, Patrik 2015-03-20.
201 Sala kommun. Storgruppsdiskussion 2015-04-01.
202 Sala kommun. Storgruppsdiskussion 2015-04-01.

kommunerna få via U-Sam, hade kommunrepresentanten fått veta.[203] Det fanns uppenbart olika förväntningar på kommunmedarbetare som skickades till Ramnäs. De hamnade i ett korstryck av krav från staben att jobba för staben, samtidigt som kontaktvägarna till den egna kommunen inte var klara alla gånger.[204]

Första gången som kommuncheferna träffades under händelsen (utöver U-sammötena) var i Ramnäs den 13 augusti, på initiativ av Sala kommun.[205]En förklaring är att de planer som finns för större räddningshändelser bygger på att de sker inom en kommun.[206] Nu var det fyra drabbade kommuner med tre olika räddningstjänstförbund. Det saknas inte insikt om att det hade varit bra om kommuncheferna träffats tidigare, men samtidigt tycks det ha funnits en tendens att invänta att länsstyrelsen skulle ge styrning till kommunalråden och kommuncheferna.[207] Hur ansvarsfördelningen såg ut mellan länsstyrelsen och kommunerna var således ett återkommande problem och källa till oklarhet.

I och med övertagandet uppstod det en förvirring kring vilken roll kommunens politiker nu skulle ha. Salas kommunalråds aktivitet som politiker trappades ner när länsstyrelsen tog över arbetet.[208] Det är en bild som delas av landshövdingen, Ingemar Skogö. När länsstyrelsen tog över arbetet upplevde han att ”kommunerna backade hem” och han vädjade vid ett tillfälle till kommunerna att de skulle ha kvar sina resurser i Ramnäs.[209] Detta var den största oron för Uddholm, att kommunerna inte skulle acceptera ledningen från Ramnäs. I det arbetet fyllde landshövdingen en viktig funktion. Han kommunicerade med kommunerna och förklarade vikten av att de nu rättade in sig i ledet under Uddholms ledning.[210]

2.3.2 Samverkan med statliga aktörer

Det här kapitlet redogör för ett antal av de mest tongivande statliga aktörernas deltagande i staben. Ambitionen är inte att ge en heltäckande bild av samtliga aktörers arbete i eller med staben, utan att lyfta fram exempel på perspektiv som kan vara viktiga att dra lärdomar av inför kommande händelser.

203 Åkesson, Göran. Sala kommuns egen intervjuserie.
204 Lindström, Helena, minnesanteckningar.
205 Sala kommun 2015-07-30.
206 Sala kommun. Storgruppsdiskussion 2015-04-01.
207 Sala kommun. Politiska relationer och staben i Ramnäs. Fokusgrupp 2015-04-01.
208 Sala kommun. Storgruppsdiskussion 2015-04-01.
209 Skogö, Ingemar 2015-04-14.
210 Uddholm, Lars-Göran 2015-04-09.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

MSB bidrog med flera insatser under branden. Myndigheten beskriver i sin rapport: ”MSB ansvar och vidtagna åtgärder under skogsbranden i Västmanland” att 70 personer från MSB engagerades i att stödja hanteringen av branden.[211] MSBs roll var emellertid oklar för flera av de inblandade aktörerna.

MSB gick tidigt under branden ut med en förfrågan till landets länsstyrelser om att sätta samman en lista över resurser, det vill säga namn på personer och deras kompetens, som kunde användas i arbetet i Västmanland. Ett bra initiativ, men listorna var svåra att sortera och det saknades en struktur för hur de skulle hanteras. Arbetet för att skapa ordning i listorna hamnade hos ordinarie personalfunktion på Länsstyrelsen i Västmanland.[212] De fick därför begränsad betydelse eftersom det tog så lång tid. De som kom till Ramnäs åkte på egen hand eller på uppmaning av personliga kontakter.

På plats i Ramnäs utgjorde två personer den initiala MSB-resursen och de agerade resursmäklare. De ordnade bland annat med att ta fram sju skogsbrandsdepåer, den första efterfrågades redan den 1 augusti.[213] När Uddholm under tisdagen tog över ledningen av insatsen ändrade han, som nämnts ovan, stabsarbetet. MSB-personalen satt i det ursprungliga ledningsrummet. När Uddholm nu flyttade ledningsrummet följde inte MSB-personalen med.[214] Åhnberg menar rent av att de inte fick följa med, vilket gav grund till missämja mellan räddningsledningen och MSB.[215] MSB-personalen fortsatte emellertid att begära in resurser men saknade i fler än ett fall räddningsledarens godkännande. De ”frilansade”. MSB-personalen begärde bland annat in skummedlet X-fog. Tanken var initialt att medlet skulle användas i vattenbombningsplanen. Flygplanen var emellertid inte utrustade för att hantera medlet och åtgärden uteblev. Två brandmän från Borås och MBR tog sedan initiativ till att medlet trots allt skulle användas på ett ställe på marken i släckningsarbetet, utan räddningsledarens godkännande.[216] (*Se vidare Surahammars kommunrapport, avsnitt 2.4 Ersättningsfrågor och kommunens efterarbete*). Denna utvärdering har inte sett underlag för vem som fattade beslutet om att medlet skulle användas. Användningen av medlet reste frågor om den

211 MSB, 2015e, s 3.
212 Von Knorring, Johan 2015-04-22.
213 Åhnberg, Patrik 2015-03-20; Uddholm, Lars-Göran 2015-04-09; MSB 2015e, s 3.
214 Uddholm, Lars-Göran 2015-04-09.
215 Åhnberg, Patrik 2015-03-20.
216 Uddholm, Lars-Göran 2015-04-09.

eventuella miljöpåverkan det kunde ha, och är numera ett ärende hos Länsstyrelsen i Västmanland.[217] Konflikten om hur resurser begärdes in kulminerade när MSB-personalen begärde in JAS-plan för flygspaning. Detta skedde utan Uddholms kännedom. MSB:s generaldirektör, Helena Lindberg, och hennes kollega från MSB hade strax efter detta ett möte med Uddholm. De var överens om att MSB haft fel kompetenser på plats och personalen byttes ut, delvis efter Uddholms önskemål.[218] Efter personalrotationen kom MSB in i samverkansstaben och samarbetet fungerade då bättre.[219] MSB konstaterar i utvärderingen av sitt stöd under branden att myndighetens personal gick för långt i sin strävan att agera proaktivt avseende användandet av X-fog.[220]

Personalen från MSB upplevdes inledningsvis av aktörerna inte bidra konkret till hanteringen utan befann sig vid sidan av.[221] ”De satt långt bak mot väggen” och upplevdes ha ett granskande perspektiv. Under stabsorienteringarna ställde de frågor som ”Hur jobbar ni?” och berättade för övriga vad de kunde tänka på.[222] Ett flertal från MSB var observatörer av arbetet och hade inga uppgifter att hantera, utan just att observera arbetet. I detta arbete har framförts att personalen inte hade tydliga kännetecken som utmärkte dem som observatörer. En del av den kritik som riktas mot MSB:s roll kan således grunda sig i missförstånd om personalens faktiska uppgifter och mandat under händelsen. Tveksamheten kring om MSB var observatörer eller resursförmedlare väckte i sig också viss irritation.[223] Uddholm är tveksam till om det i vissa lägen inte är så att observatörerna kunde ha bidragit till arbetet istället för att observera händelseförloppet.[224] MSB för en självkritisk diskussion även om detta i utvärderingen av det egna stödet under branden.[225]

MSB fick ett flertal förfrågningar om bidrag till insatsen som inte fullföljdes. Åhnberg kontaktade MSB och efterfrågade IT-stöd för att kunna lösa den bristfälliga tekniska strukturen i Ramnäs. MSB återkom emellertid inte. MSB ordnade dock med kartprogram. Men återigen

217 Åhnberg, Patrik 2015-03-20.

218 Uddholm, Lars-Göran 2015-04-09; Åhnberg, Patrik 2015-03-20.

219 Uddholm, Lars-Göran 2015-04-09.; Åhnberg, Patrik 2015-03-20; Sala kommun. Politiska relationer och staben i Ramnäs. Fokusgrupp 2015-04-01.

220 MSB, 2015d.

221 Se Engelkes, Torbjörn 2015-04-13; Sala kommun. Politiska relationer och staben i Ramnäs. Fokusgrupp 2015-04-01.

222 Länsstyrelsen. Politiska relationer och staben i Ramnäs. Fokusgrupp 2015-03-27.

223 Skogö, Ingemar 2015-04-14.

224 Uddholm, Lars-Göran 2015-04-09.

225 MSB 2015d.

Bild 3: Helikoptrar vattenbombar brandområdet, 8 augusti 2014.
Foto: Pontus Orre/AB/IBL

satte kompatibilitet käppar i hjulen: Länsstyrelsens program var inte kompatibla med MSB:s kartprogram.[226]

Försvarsmakten

Försvarsmakten var en av de största aktörerna på plats i Ramnäs och myndighetens insats var av stor betydelse för räddningsledningen. Utan Försvarsmakten hade det enligt räddningsledaren inte fungerat.[227] Arbetet bestod i huvudsak av: släckning, logistik, bevakning, rekognosceringsflygning över brandområdet, underhåll av både civila och militära fordon och utrustning samt samverkan med andra aktörer.[228]

226 Åhnberg, Patrik 2015-03-20.
227 Uddholm, Lars-Göran 2015-04-09.
228 Arménytt 2014, s.16.

Möjligheten att erbjuda logistikstöd och transporter i fält och väglös terräng, t.ex. att reparera utrustning och fordon som bandvagnar, är det få, om någon annan myndighet, som kan göra.[229]

Försvarsmakten leddes av Militärregion Mitt och bestod av en ledningsstab i Kungsängen, samt en till två samverkansofficerare i Ramnäs.[230] Militär insatschef kom från respektive hemvärnsbataljon som sattes in.[231] Försvarsmakten valde att skicka ett begränsat antal samverkansofficerare för att kunna rotera dem och behålla närvaro i staben under en längre tid.[232] Personal och utrustning från tolv organisationsenheter (regementen, flottiljer, skolor, centra med mera) deltog i insatsen, samt tio hemvärnsbataljoner, 12 helikoptrar och 150 personer från helikopterflottiljen. Bitvis var också Försvarsmaktens stabschef även chef för hela samverkansstaben i Ramnäs.[233] Totalt deltog runt 1 500 försvarsmaktsanställda i insatsen. Hemvärnets personal bidrog med merparten av resurserna.[234] En representant för Försvarsmakten ledde också en av de fyra funktionsgrupperna i samverkansstaben, Logistik. Främsta orsaken till det var att personen i fråga var på plats och kunde börja arbeta direkt.[235]

Försvarsmaktens arbete med branden började på kvällen torsdagen den 31 juli när en helikopter från Försvarsmakten passerade Sala och uppmärksammade branden. Besättningen beslutade sig för att gå ned på marken och erbjuda sin hjälp för att stödja brandbekämpningen. Detta gick inte att genomföra, bland annat på grund av av behovet att inte överskrida besättningens flygtid.[236] Först på morgonen den 1 augusti kunde en helikopter från Försvarsmakten påbörja släckning av branden. Räddningsledaren önskade fler helikoptrar från Försvarsmakten, vilket blev möjligt först dagen efter, lördagen den 2 augusti, då en till helikopter anlände.[237] Den 2 augusti begärde också räddningsledaren hjälp av Försvarsmakten i form av två bandvagnar. Försvarsmaktens vakthavande befäl hänvisade till Militärregion Mitt och dagen efter, söndagen den 3 augusti, fick räddningsledaren tillgång till tre bandvagnar, två lastväxlare och en tankbilsförare.[238] Under söndagen började Försvarsmakten arbeta i stab.[239]

229 Gonzalo, Roberto 2015-05-28 och 2015-06-05.
230 Försvarsmakten 2015 s. 16.
231 Försvarsmakten 2015, s. 17.
232 Försvarsmakten 2015, s. 20.
233 Försvarsmakten 2015, s. 16-17.
234 Arménytt 2014, s. 16.
235 Uddholm, Lars-Göran 2015-04-09
236 Försvarsmakten 2015, s. 23.
237 Försvarsmakten 2015, s. 11-12.
238 Försvarsmakten 2015, s. 12.
239 Engelkes, Torbjörn 2015-04-13.

Måndagen den 4 augusti utnämndes en militär insatschef från hemvärnet.[240] Försvarsmakten hade nu 30 soldater på plats i Sala för brandsläckning. Ytterligare stöd, bland annat en helikopter och drivmedelsflak, beviljades.[241] Det var inget problem att få Försvarsmaktens anställda att ställa upp.[242] Under måndagen ansåg den första samverkansofficeren i staben att läget var rätt lugnt. Den militäre stabschefen, Torbjörn Engelkes, tyckte dock att det var rätt stökigt, mycket folk i rörelse och olika förband under den militära insatschefens befäl.[243]

En fråga som dök upp under måndagen var övervakning av sjöar i samband med vattenfyllning av de utländska vattenbombningsflygen. MSB begärde stöd av Försvarsmakten, som delegerade frågan till de respektive staberna armé, marin, specialförband och juridiska. På kvällen godkände räddningsledaren i Sala att Försvarsmakten övervakade sjöarna.[244]

Tisdagen den 5 augusti transporterade Försvarsmakten på eget initiativ reparationsmateriel samt tanknings- och laddningsomgångsförband till brandområdet.[245] På onsdagskvällen den 6 augusti hade Försvarsmakten runt 150-200 soldater aktiva i området.[246] Den 8 augusti blev den militära stabschefen på plats i Ramnäs chef över hela samverkansstaben, det vill säga även över räddningsledningens stab,[247] på begäran av räddningsledaren då den civila stabschefen behövde vila.[248] Militärregion Mitt samordnade därmed även den civila insatsen.[249] Eftersom Uddholm arbetade tillsammans med Försvarsmakten under den svenska insatsen i Phuket efter flodvågskatastrofen kände han sig mycket trygg i att rotera stabschefsrollen på detta vis.[250] En samverkansofficer på plats ansåg dock att den militära stabschefen borde förblivit chef över den egna militära staben, eftersom det fanns andra som kunde leda den civila staben. [251] Försvarsmakten kände att detta arbetssätt var annorlunda men framgångsrikt och något som skulle kunna övervägas igen.[252] För den militära stabschefen innebar

240 Engelkes, Torbjörn 2015-04-13.
241 Försvarsmakten 2015, s. 14.
242 Engelkes, Torbjörn 2015-04-13.
243 Engelkes,Torbjörn 2015-04-13.
244 Försvarsmakten 2015, s. 14.
245 Engelkes,Torbjörn 2015-04-13.
246 Försvarsmakten 2015, s. 13.
247 Försvarsmakten 2015, s. 14; Enligt Arménytt, 2014, s 16, sker detta redan den 7 aug.
248 Uddholm, Lars-Göran 2015-04-09.
249 Arménytt, 2014, s. 16.
250 Uddholm, Lars-Göran 2015-04-09.
251 Gonzalo, Roberto 2015-05-28.
252 Arménytt 2014, s 16.

rollen att han ibland var tvungen att fundera över vilket mandat han använde för att fatta vissa beslut, antingen som chef över samverkansstaben eller som representant för Försvarsmakten.[253] Under den militära stabschefen togs en tydligare bild av samverkansstabens organisation fram.[254]

Den 10 augusti bedömde räddningsledaren att verksamheten med stöd i LSO kommer fortsätta i 7-10 dygn.[255] Den 11 augusti minskade Försvarsmakten flygverksamheten i Västmanland. Den 27 augusti avslutades Försvarsmaktens insats enligt LSO.[256]

Försvarsmaktens egen åsikt är att ledningen av den militära insatsen fungerade bra och att myndigheten kunde leverera de resurser som efterfrågades i tid.[257] En anledning till att insatsen fungerade relativt väl var att anställda var villiga att ställa upp, trots att de inte var i jour eller i tjänst.[258]

Försvarsmakten ställdes inför flera prövningar under insatsen. Enligt en av de militära insatscheferna var insatsen komplex och den största utmaning han hade varit med om.[259] Ett samordningsproblem som uppstod var att aktörerna hade olika tekniska system för att fördela resurser över geografiska områden. En annan stor utmaning var att samordna luftrummets olika aktörer, då en del av dem inte kunde använda Rakel. Här blev Kustbevakningens flygplan till stor hjälp, som dirigerade trafik med hjälp av planens transpondrar.[260] Det blev också uppenbart att det var mycket viktigt med stödjande personal på marken som hade nära kontakt med räddningsledaren.[261]

I allmänhet var det en utmaning för Försvarsmakten att stödja räddningsledaren. Uppdraget innebar att vara lyhörd och försöka förstå det egentliga behovet, samt att kommunicera vilka resurser Försvarsmakten kunde erbjuda. Tolkningsfrågan blev därmed central. Samverkansofficerare fyllde en viktig roll i uppdraget.[262]

Länsstyrelsens räddningsledare tyckte sig ha en relativt god bild över vad Försvarsmakten kunde erbjuda på grund av tidigare erfarenhet

253 Engelkes, Torbjörn 2015-04-13.
254 Gonzalo, Roberto 2015-05-28.
255 Försvarsmakten 2015, s. 14
256 Försvarsmakten 2015, s. 15.
257 Försvarsmakten 2015,s. 19, s. 21.
258 Försvarsmakten 2015, s. 24.
259 Försvarsmakten 2014-08-05.
260 Försvarsmakten 2015, s. 27.
261 Försvarsmakten 2015, s. 21.
262 Försvarsmakten 2015, s. 27.

av att arbeta med Försvarsmakten. Samverkansofficerarna uppdaterade även räddningsledaren kontinuerligt om tillgängliga resurser.[263] Personal inom Försvarsmakten hade stundtals svårt att få en överblick över vilka egna resurser som fanns tillgängliga.[264] Det upplevdes däremot enkelt att få fram resurser när de väl behövdes. Media uppges ha förväntat sig att Försvarsmakten skulle kunna leverera mer stöd.[265] Den militära insatschefen behövde också ofta svara på frågor från media vilket förhindrade hans arbete att leda insatsen.[266]

Kustbevakningen

Kustbevakningsflygets kartunderlag hade enligt räddningsledaren en avgörande roll för att skapa beslutsunderlag till räddningsledaren.[267] Kustbevakningsflyget utgick från Skavsta flygplats i Södermanland och använde sensorer, IR-kameror och vanliga kameror för att kartlägga brandområdet och brandens förflyttning. Kustbevakningens analytiker gjorde prognoser över brandens spridning och hastighet ett antal timmar framåt. Bilder och kartunderlag skickades med jämna mellanrum till staben i Ramnäs för att ge en lägesbild åt räddningsledaren.[268] Kustbevakningsflygets chef ansåg att deras utrustning passade mycket väl för en sådan här situation och är nöjd över att ha kunnat hjälpa till.[269]

Kustbevakningen koordinerade också de helikoptrar som rörde sig i luftrummet ovanför branden. Kustbevakningsflygets IR-kameror kunde se genom röken och därmed lokalisera brandens positioner. En praktisk hjälp kunde bestå i att hjälpa vattenbombande helikoptrar navigera genom rök som gjorde sikten mycket begränsad. Kustbevakningen koordinerade även kommunikation mellan staben och luftrummet, genom att vidarebefordra radiotrafik mellan räddningsledaren och de privata helikoptrar som inte kunde använda Rakel-systemet.[270]

Trafikverket

Trafikverkets arbete under branden bestod av att underhålla vägar, bistå polisen att vakta avspärrningar, transportera materiel och personal med bandvagnar, delta i släckningsarbetet, samt kommunicera ut lägesinformation bland annat via sin egen hemsida och

263 Försvarsmakten 2015, s. 23.
264 Försvarsmakten 2015, s. 22.
265 Försvarsmakten 2015, s. 24.
266 Försvarsmakten 2015, s. 25-26.
267 Kustbevakningen 2014.
268 Södermanlands nyheter 2014; Kustbevakningen 2014.
269 Kustbevakningen 2014.
270 Kustbevakningen 2014.

krisinformation.se. Räddningsledaren såg Trafikverkets arbete som mycket viktigt, bland annat eftersom myndigheten var van vid att arbeta med entreprenörer.[271] Trafikverkets Region Öst var den del av organisationen som var närmast händelsen och regionen ansvarar för verksamheten i Västmanlands, Södermanlands, Uppsala, Örebro och Östergötlands län.

Söndagen den 3 augusti åkte en projektledare inom Trafikverkets underhållsverksamhet till Ramnäs för att erbjuda Trafikverkets tjänster. TiB för Trafikverkets Region Öst var inte medveten om detta. Räddningstjänsten på plats upplevdes inte visa mycket intresse och ansåg sig inte behöva Trafikverkets hjälp.[272]

Under måndagen den 4 augusti följde Trafikverket utvecklingen nationellt och regionalt. Regional operativ ledning kontaktade Länsstyrelsen i Västmanland. Region Öst beslutade om en avstämning nästa morgon.[273] Nu började personal åka ner till Ramnäs men det var oklart i vilken omfattning Trafikverket behövde engagera sig.[274] Räddningstjänsten begärde att Trafikverket skulle stänga tågtrafiken på sträckan Virsbo-Ängelsberg. Tågtrafiken började ledas om eller ersättas med buss. Trafikverket upplevde att de inte hade en tydlig regional uppfattning om situationen, i synnerhet inte när det gällde landsvägar. Trafikverket hade personal och entreprenörer på plats i Ramnäs men upplevde att räddningstjänsten och länsstyrelsen inte var intresserade av Trafikverkets hjälp.[275]

Under tisdagsmorgonen den 5 augusti ringde en anställd på semester i området, Karl Åkerlind, till Trafikverkets TiB då himlen var helt svart av brandrök. Trafikverkets TiB bestämde tillsammans med Johan Ahlström från Västerås stad att Åkerlind skulle åka till Ramnäs.[276] Under morgonen hade också Trafikverkets TiB Öst meddelat länsstyrelsen vilken hjälp som kunde erbjudas.[277]

På plats i Ramnäs var Trafikverkets personal frustrerad. De kände sig inte delaktiga i insatsen och tyckte inte att deras erbjudande om hjälp togs emot seriöst, snarare mest med oförstående.[278] Karl Åkerlind från Trafikverket upplevde stämningen i Ramnäs som rörig, men för-

271 Uddholm, Lars-Göran, 2015-04-09.
272 Trafikverket 2014, s. 3.
273 Trafikverket 2014, s. 3.
274 Åkerlind, Karl och Rudman, Rolf 2015-05-13.
275 Trafikverket 2014, s. 3.
276 Åkerlind, Karl och Rudman, Rolf 2015-05-13.
277 Trafikverket 2014, s. 4.
278 Trafikverket 2014, s. 4.

stod att en ny organisation var under uppbyggnad. Han blev placerad i evakueringsgruppen men kände sig felplacerad. Samtidigt satt han med en fullständig lista över vilka maskiner Trafikverket kunde erbjuda till räddningsinsatsen, en lista som inte togs emot och till slut försvann. Åkerlind var frustrerad över att anse sig kunna hjälpa till men att ingen tog emot erbjudandet.[279]

Klockan 14.30 upprättades en regional krisledningsgrupp och bemannades bland annat av krisledare, stabschef, och kommunikatör. Krisledningsgruppen ansvarade bland annat för att stänga och öppna vägar i dialog med räddningstjänst, hantera stöd av resurser, samverka och rapportera till andra myndigheter och planera efterarbetet. Samverkansmöte med länsstyrelsen skedde två gånger om dagen. Operativ personal fanns på plats i Ramnäs. Där skedde också stabsmöten och den operativa personalen rapporterade från Ramnäs till krisledningsgruppen.[280]

I början skedde möten två gånger i timmen i samverkansstaben. Sektorcheferna gjorde dragningar. Genom mötena fick Trafikverket en rätt bra lägesbild, särskilt eftersom de deltog i varje möte. Trafikverket roterade inte sin personal i hög omfattning och fick därmed en bra, kontinuerlig överblick över arbetet. De anser sig ha fått en mycket central roll i staben vid sidan av räddningsledaren och många andra aktörer vände sig ofta till dem med frågor. Den låga omsättningen på personal hotade dock uthålligheten. I samverkansstaben diskuterade de sig fram till lösningar. Överlag fanns det inga bromsklossar, ingenting ansågs omöjligt och arbetsmiljön upplevdes inspirerande för Trafikverkets personal.[281]

Under tisdagen oroade sig Trafikverket över att vägar och järnvägar kunde skadas samt över framtida behov av resurser för reparationer. Region Öst hade svårt att nå den regionala operativa ledaren men Trafikverkets TiB hade bland annat kontakt med länsstyrelsens TiB och kunde därför sända personal till ledningsplatsen i Ramnäs. Dessa kontakter gjorde också att Trafikverket kunde delta i samverkanskonferenser på telefon. Länsstyrelsen önskade kommunikationsstöd från Trafikverket. Trafikverket upprättade ett särskilt arbetsrum för skogsbranden på regionkontor Öst.[282]

Under tisdagseftermiddagen ringde MSB och begärde assistans i form av bandvagnar och ledningsfordon. Bandvagnarna bemannades med

279 Åkerlind, Karl och Rudman, Rolf 2015-05-13.
280 Trafikverket 2014, s. 4.
281 Åkerlind, Karl och Rudman, Rolf 2015-05-13.
282 Trafikverket 2014, s. 3.

förare från Bilkåren samt Frivilliga Automobilkåren. Arbetet kom att pågå dygnet runt i över en vecka.[283] Bandvagnarna var på plats under onsdag morgon.[284] Nu bistod också runt trettio personer från Trafikverket polisen med att vakta avspärrade vägar.[285] De aktörer som deltog i brandsläckningen konkurrerade om resurserna. Trafikverket fick en samverkansroll och såg till att få sig en överblick över hela området och tillgängliga resurser. Trafikverket kunde därmed avgöra vad som var lämpligt att flytta vart. Samarbetet fungerade väldigt bra. Lokalkännedom och lokala kontakter var överlag mycket viktiga, något som Trafikverkets entreprenörer av en händelse hade, i synnerhet i detta område.[286]

Torsdagen den 7 augusti förstärkte Trafikverket enskilda vägar. Under en samordningskonferens med länsstyrelsen fick Trafikverket veta att uthållighet är viktigt då insatsen kan komma att pågå under två veckor. Personalen inventerade vägar under kvällen för att undersöka om vägarna kunde användas för räddningsinsatser. Trafikverket ordnade också listor med lösenord för att boende skulle kunna få tillträde till området. Enligt Trafikverket uppskattade polisen denna hjälp stort. Under kvällen fick Trafikverket förfrågan om att upprätta en ”dataförbindelse” till Ramnäs.[287] Säkerheten för dem som vaktade vägar och avspärrningar löstes av Trafikverket. Det var innan ett problem att vem som helst placerades ut som vägvakt.[288]

Under fredagen ansåg Trafikverkets generaldirektör att kommunikationsfrågan med länsstyrelsen måste lösas samma dag. Två kommunikatörer skickades till Ramnäs. De arbetade till viss del direkt för Trafikverket, men huvudsakligen i länsstyrelsens egen kommunikationsfunktion. Trafikverkets IT-avdelning kopplade in optisk fiber till hela samverkansstaben i Ramnäs för att kraftig öka datakapaciteten. Samma dag konstaterade Trafikverket också att de statliga vägarna var i gott skick med få skador.[289]

Under lördagen den 9 augusti skedde avverkning av träd längs vägar, bandvagnstransporter och även saltning av grusvägar för att minska damm. Under söndagen den 10 augusti konstaterades att Trafikverket inte gav ut information från länsstyrelsen tillräckligt snabbt, något som var ett problem under hela händelsen. Personal från Trafikverket

283 Trafikverket 2014, s. 4.
284 Åkerlind, Karl och Rudman, Rolf 2015-05-13.
285 Trafikverket 2014, s. 5.
286 Åkerlind, Karl och Rudman, Rolf 2015-05-13.
287 Trafikverket 2014, s. 5-6.
288 Åkerlind, Karl och Rudman, Rolf 2015-05-13.
289 Trafikverket 2014, s. 6.

i Ramnäs roterades och en expert på broar efterfrågades till samverkansstaben. Nu delades Trafikverkets personal upp i en del som stödde staben i frågor som evakuering, gåvohantering och lägesbild. Övriga arbetade som operativ personal. Trädsäkring fortsatte och Trafikverket ledde Försvarsmaktens last- och grävmaskiner av samordningsskäl. Trafikverket upplevde också nu att räddningsledningen rådgjorde mer med Trafikverkets personal på plats än tidigare, bland annat i frågan om hur resurser som maskiner skulle användas. Trafikverkets samarbete med räddningstjänst, militär och polis upplevdes bli bättre. Trafikverket kände att deras tjänster efterfrågades mer och mer på grund av att myndighetens personal fanns på plats i området hela tiden. En utmaning under skogsbranden var att få till samordnad och aktuell information till allmänheten genom krisinformation.se samt på länsstyrelsens och Trafikverkets hemsida. Fortfarande under torsdagen hade Trafikverket ingen kommunikatör utsänd till Ramnäs.[290]

Måndagen den 11 augusti fortsatte läget att stabilisera sig. I samverkan med polisen såg Trafikverket över de vägspärrar som hade upprättats. Trafikverkets egen krisledningsgrupp skulle bestå några dagar till men i ett ”stand by-läge”. Mer fokus behövdes på återställning, för vilket det fanns en särskild grupp. En operativ samordnare för återställningsarbetet utsågs. Kommunikatören i Ramnäs uppdaterade krisinformation.se med Trafikverkets information och bevakade sociala medier. Det var svårt att hinna med information till Trafikverkets intranät.[291]

Under tisdagen den 12 augusti fortsatte arbetet med brandvägar samt väg- och broreparationer. Kommunerna behövde få igång skolskjuts och räddningsledningen ville få igång järnvägen. Numrering av vägar och skyltning var andra frågor som dök upp.[292] Småvägarna ute i skogen var namnlösa och svåra att arbeta med, de fick numreras.[293] Trafikverket bistod med materiel till Försvarsmakten som reparerade vägar. Avspärrningarna skulle börja trappas ner och vägvakter fick information kring detta. Onsdagen den 13 augusti avvecklades Trafikverkets krisledningsgrupp. Under onsdagen provkördes järnvägen.[294]

En lärdom för Trafikverket var att andra aktörer hade liten kunskap om vilka resurser Trafikverket kunde erbjuda vid en kris.[295]

290 Trafikverket 2014, s. 6-7.
291 Trafikverket 2014, s. 7.
292 Trafikverket 2014, s. 8.
293 Åkerlind, Karl och Rudman, Rolf 2015-05-13.
294 Trafikverket 2014, s. 8.
295 Trafikverket 2014, s 10.

Information till och från myndigheten var överlag ett svårt område och informationen på krisinformation.se skiljde sig ofta från den information som Trafikverket presenterade. Trafikverket hann inte med när läget för händelsen förändrades.[296]Att få fram en samlad lägesbild var svårt, särskilt i inledningsskedet. Trafikverket anser i efterhand att det behövs mer kompetens för att hantera WIS och att tillgång till denna tjänst för personalen i Ramnäs hade varit en styrka.[297]

Trafikverkets personal i Ramnäs byttes inte ut särskilt ofta. Detta upplevdes ha gett god kontinuitet för både Trafikverket och andra samverkande aktörer. En annan styrka var Trafikverkets lokalkännedom. Personkännedom snabbade upp krishanteringsprocessen, men var också en sårbarhet. Trafikverket anser självt att roller och ansvar i den regionala krisorganisationen måste förtydligas för att fungera bättre i en kris där många aktörer måste samverka.[298]

2.4 Information till allmänhet och medier

I kapitlet beskrivs hur länsstyrelsen och de drabbade kommunerna organiserade informationsarbetet, vad de bedömde var relevant att nå ut med och vilka kanaler de använde.

2.4.1 Organisering av informationsarbetet

De fyra drabbade kommunerna, Fagersta, Norberg, Sala och Surahammar, hade olika personella resurser och valde att organisera informationsarbetet på olika sätt. Gemensamt för alla kommuner är att skogsbranden krävde att fler personer utöver dem som till vardags arbetar med information till medborgarna blev engagerade. Alla kommuner hade kriskommunikationsplaner som beskriver hur informationsarbetet ska organiseras vid en krishändelse. Planerna fungerade inte som stöd i arbetet med skogsbranden i någon av kommunerna.[299] I de fall arbetet under krisen liknade planen, så berodde det på att det är så kommunen arbetar även till vardags. Synpunkter har också framförts att planerna inte var optimala. I exempelvis Fagerstas plan står det att kommunen ska ta in webbredaktörer från andra förvaltningar. Men det har inte uppfattats som en lyckad strategi av kommunikatörerna eftersom kunskap

296 Trafikverket 2014, s. 8.

297 Trafikverket, 2014, s. 9-11.

298 Trafikverket, 2014, s 9-11.

299 Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01; Norbergs kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-19; Fagersta kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-09; Dahlstedt, Sabine. E-post 2015-04-30.

om ett webbpubliceringsverktyg inte innebär kunskap och vana att arbeta med information. Istället vill flera kommuner att kontakterna med krisinformatörsnätverket[300] fördjupas så att man i framtiden letar extraresurser i nätverken som finns istället för inom kommunen.[301]

Informationsarbetet i Ramnäs

Informationsfunktionen som bildades i Ramnäs bestod först av ett fåtal personer från Länsstyrelsen i Västmanland. Alla kommuner hade sedan representanter på plats för att stödja länsstyrelsens informationsfunktion. Tanken med kommunernas närvaro var att de snabbt skulle få tillgång till information. Men att avsätta den resursen till Ramnäs innebar resursavvägningar. Länsstyrelsen meddelade Norbergs kommun att en informatör från varje kommun skulle åka till Ramnäs men att det totalt skulle vara tre personer som kunde bytas av. ”Det är ju helt orimligt. Västerås stad kanske fixar en sådan bemanning” säger Erik Lehto, Norbergs kommun.[302] Kommunrepresentanterna, förutom Surahammar, valde dock att bara stanna i Ramnäs några timmar. Ramnäs var, enligt aktörerna, ur flera hänseenden inte en optimal plats för att bedriva informationsarbete. Det var över 40 grader i det lilla rum där informationsfunktionen huserade. Det fanns ingen fläkt och svetten rann i pannan. Samtidigt sprang människor omkring, det pep konstant i Rakel-apparater, helikoptrar landade och lyfte och det fanns knappt internet- och mobiluppkoppling.[303] De bristfälliga arbetsförhållandena gjorde att även länsstyrelsens informatörer tillfälligt lämnade Ramnäs för att istället arbeta från kontoret i Västerås.[304]

I Ramnäs var det stabsledningsmöten fem gånger per dag där lägesbilden fastställdes. Press- och informationsansvarige var med på mötena

300 I Västmanlands län finns två nätverk för personer som arbetar med informationsfrågor: krisinformatörsnätverket och informatörsnätverket. Informatörsnätverket består av representanter från alla kommuner i länet, landstinget och länsstyrelsen och nätverket leds av Västmanlands kommuner och landsting (VKL). Krisinformatörsnätverket leds av länsstyrelsen och förutom representanter från länets alla kommuner finns informatörer från landstinget, polisen, Mälardalens Brand- och Räddningsförbund och Trafikverket med. (Länsstyrelsen Västmanland, Krisinformatörsnätverket; Länsstyrelsen i Västmanlands län 2015-08-18.)

301 Fagersta kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-09.

302 Norbergs kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-19.

303 Fagersta kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-09; Surahammars kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-31.

304 Länsstyrelsen, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-27; Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01.

för att höra den senaste händelseutvecklingen. Det fanns även en person på informationsfunktionen som var ansvarig för arbetet i sociala medier. Länsstyrelsen anser att de borde insisterat på att även denna funktion var med på stabsledningsmötena för att på så sätt direkt kunna nå ut med informationen till allmänheten.[305]

Samverkan kring information

Måndagen den 4 augusti var för länsstyrelsen en startsträcka för att få in personal som kunde arbeta i Ramnäs. Kommunikatörer från Energimyndigheten och ABB ringdes in och därtill personer som var vana att arbeta med information i offentlig sektor. Totalt var det cirka 60 personer från 28 organisationer i Ramnäs som arbetade med informationsfrågor. När staben var som störst arbetade 15-20 personer samtidigt. På tisdagen den 5 augusti hörde MSB av sig och frågade om de skulle leda samverkan med kommunikationsberörda. Det genomfördes samverkanskonferenser, men bara en person från informationsfunktionen var med på mötena. Samverkan tog lång tid och det fanns ingen plats dit man kunde gå för att ha möten. På onsdagen den 6 augusti begärde länsstyrelsen in personal från MSB för att kunna klara bemanning på längre sikt. Drygt en vecka senare, den 14 augusti kom några personer från MSB som sedan stannade en till två veckor.[306]

Den 9 augusti, när den värsta krisen var över, blev Sala och Surahammar kontaktade av personal från MSB/krisinformation.se. Kommunerna hade precis börjat trappa ner arbetet och skulle få någon dag ledigt. MSB-personalen hade precis börjat jobba med branden. Marianne Grant, Surahammar: ”Det värsta var över men de ringde och sökte folk som om det var jättebråttom. Jag tror inte man tog hänsyn till att man hade att göra med aktörer som hade begränsade personella resurser”.[307] Sala uppfattade det som att MSB erbjöd sitt stöd och informatörsresurser, men det förefaller som att MSB främst var intresserad av att höra hur kommunen arbetade. MSB upplevdes därför inte ha varit ett stöd i arbetet.[308]

Under branden fick Sala efter flera propåer personal från Västerås stad som kunde arbeta i kommunens kontaktcenter.[309] Norberg begärde in

305 Länsstyrelsen, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-27.
306 Länsstyrelsen, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-27; Länsstyrelsen i Västmanlands län, 2014, s.28; Länsstyrelsen i Västmanlands län 2015-08-18.
307 Surahammars kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-31.
308 Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01.
309 Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01.

informatörer från VKL, men det är oklart om några kom som bistod dem.[310] Meningarna går isär i fråga om hur väl samverkan fungerade mellan kommunerna. Från Norbergs håll finns det en viss besvikelse över att de inte fick stöd i informationsfrågor från Fagersta.[311] Fagersta menar dock att de försökte bidra.[312] Under söndagen och måndagen, innan Norberg hade dragit igång någon krisorganisation, var det många från Norbergs kommun som ringde Salas kontaktcenter för att få information. I detta hänseende är det Sala som uttryckt besvikelse över att Norberg inte har uppmärksammat eller tackat för det stöd som Sala försökte ge Norbergs invånare när krisen var som mest överhängande för orten.[313]

Arbetsbelastning

Informationsbehovet från allmänheten var enormt. Men informationsunderskottet var påtagligt och de som hade kontakt med allmänheten upplevde att de inte kunde ge svar på allmänhetens frågor. Den återkommande frågan från drabbade, eller potentiellt drabbade, var om just deras hus eller sommarstuga hade brunnit upp. Under de första dagarna kunde ingen svara på den typen av frågor. Frågorna rörde också hur de skulle hämta sina djur när vägarna var avstängda, om de skulle evakueras och i så fall vart. Ulf Öhman arbetade i Norbergs krisinformationscenter ”De frågade om det vi inte kunde svara på. Det vi visste fanns ju redan på webben”. Personalen i växeln och på informationsplatser kunde helt enkelt endast lyssna och vara empatiska medmänniskor. Det var krävande arbete att möta människor som var rädda för att de har förlorat sina hem och efter arbetspassen ventilerade personalen på Salas kontaktcenter samtalen med varandra.[314]

Av den information som Crismart har tagit del av är det ingen av de personer som arbetade med informationsfrågor i kommuner och länsstyrelsen som blev personligt drabbad av branden. Men att arbeta med hanteringen av skogsbranden och möta människor i kris har tärt på de inblandade. Stressen framkallades både av den stora arbetsbelastningen men också av oförmågan att ge svar på allmänhetens frågar. Tidpunkten för skogsbrandens inträffande innebar också att det var många som knappt hann få någon sommarsemester utan fick

310 Norbergs kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-19.

311 Norbergs kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-19.

312 Fagersta kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-09.

313 Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01.

314 Norbergs kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-19; Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01.

återvända till sin arbetsplats och börja arbeta igen. När branden väl var under kontroll fortsatte arbetet med frågor rörande ekonomiska ersättningar, stöd till drabbade och förfrågningar från forskare och från krisberedskapssystemet om att svara på frågor kring skogsbranden. Det ordinarie arbetet upphörde emellertid inte, vilket medförde att många som arbetade med branden hamnade en månad efter under hela hösten 2014. Hög arbetsbelastning och stress gjorde att många mådde dåligt. Först kring jul minskade stressen. Även om arbetet med skogsbranden var påfrestande, både professionellt och på ett personligt plan, är det en upplevelse som få vill vara utan. Samtliga av de drabbade kommunerna menar att branden har fört dem närmare varandra. Under rådande förutsättningarna är alla nöjda med arbetet de gjorde under branden. Samarbetet har utvecklats eftersom de upplever att alla ryckte in och hjälpte till.[315]

2.4.2 Innehåll och spridning

På måndagen den 4 augusti, redan innan länsstyrelsen hade tagit över ansvaret för räddningsinsatsen, kom den med en tydlig uppmaning till kommunerna: all information till allmänhet och medier ska komma från länsstyrelsen. Det innebar att länsstyrelsen skulle publicera information på sin webbplats och först därefter skulle kommunerna lägga upp informationen på sina webbplatser.[316] Flera kommuner uppfattade det som att länsstyrelsen ägde informationsfrågan.[317]

Kommunerna efterföljde uppmaningen från länsstyrelsen på skilda sätt. Flera kommuner, särskilt Sala, ansåg att de hade ett informationsansvar gentemot sina medborgare. De kände att det var en kommunal uppgift att informera kommuninvånarna och därför något som skulle ske med kommunens webb och kontaktcenter.[318] När det inledningsvis inte kom någon information blev det ohållbart att följa länsstyrelsens

315 Surahammars kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-31; Norbergs kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-19; Fagersta kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-09; Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01.

316 Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01; Norbergs kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-19; Fagersta kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-09; Surahammars kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-31.

317 Surahammars kommun, Initial organisation och lägesbild. Storgruppsdiskussion 2015-03-31; Fagersta kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-09; Norbergs kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-19.

318 Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01.

uppmaning om att bara sprida information från länsstyrelsen. De som arbetade i Salas kontaktcenter hade P4 Västmanland på i bakgrunden hela tiden och tittade konstant på kommunens webbplats. Det blev en stor hjälp i arbetet. När informationen från länsstyrelsen dröjde svarade de på samtal utifrån vad de hade hört på radion. Men de var noga med att berätta var informationen kom ifrån så att den som ringde själv kunde göra en bedömning av trovärdigheten.[319] Norberg var mer följsam med länsstyrelsens uppmaning. Den enda egna information de spred rörde vilka öppettider deras krisinformationscenter hade. Fagersta och Surahammar inväntade också information från länsstyrelsen men försökte också göra en egen kommunvinkling på en del händelser.[320]

När det gäller innehåll har alla kommuner samstämmigt angett att de var mer noga än vanligt att informationen som spreds skulle vara korrekt. Lena Bylund, informatör i Fagersta säger att ”Det viktigaste var att vi inte skulle lägga ut någon information som inte var bekräftad. Vi ville vara mer källkritiska än vanligt”.[321]

Samtidigt som alla är överens om att det kan bli förödande om felaktig information kommer ut, tycker flera att man i vissa fall borde ha gått ut med information tidigare. Det är en svår avvägning som också hänger ihop med hur kommunen har resonerat kring länsstyrelsens uppmaning om att all information ska gå via den och sitt informationsansvar gentemot medborgarna. För informatörerna i Ramnäs var det oklart vad som kunde anses vara bekräftad information och inte. En del information gick direkt från stabsledningen till medierna. De kunde höra nya uppgifter i medierna och var osäkra på om de var bekräftade eller inte.[322]

Tjänstemäns och politikers olika möjligheter till informationsspridning

Så långt har beskrivningen av information till allmänhet och medier i första hand handlat om hur staben i Ramnäs samt kommunernas och länsstyrelsens informatörer – tjänstemän som i sin yrkesroll arbetar med kommunikation – har arbetat. Det finns emellertid skillnader

319 Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01.

320 Norbergs kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-19; Fagersta kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-09; Surahammars kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-31.

321 Fagersta kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-09.

322 Surahammars kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-31.

mellan tjänstemäns och politikers möjligheter att arbeta med information som är viktig att belysa. Även om kommunernas kommunikatörer samstämmigt säger att den enda vägen var att de följde länsstyrelsens tydliga uppmaning om att bara publicera bekräftad information, kan en politiker resonera annorlunda.

Norbergs kommunalråd, Åsa Eriksson, antog ett annat angreppssätt än andra politiker. Via sitt privata konto på Facebook spred hon uppdateringar om händelseutvecklingen. Krisledningsnämnden utsåg Eriksson till talesperson, men informationsgruppen i Norberg är överens om att det i den rollen inte ingick att sprida information via Facebook.[323]

Erikssons sätt att sprida information till kommunens medborgare är något som har diskuterats både inom Norberg och i andra kommuner.[324] Det får därför tjäna som illustrativt exempel på de svåra avvägningar som kan uppstå när information ska spridas. Hennes uppdateringar verkar ha varit uppskattade bland många kommuninvånare men ogillades av flera kommunala tjänstemän.[325] Det är lätt att ha förståelse för hur kommunalrådet har resonerat i den här situationen, men generellt sett är den typen av dubbla informationskanaler som uppstod förknippat med risker. Som ytterst ansvarig i en organisation har man ofta tillgång till mer information än övriga medarbetare och man känner ett ansvar gentemot allmänheten, i detta fall kommuninvånarna, att förmedla vad som händer. Samtidigt kräver ett sådant informationsförsprång ett stort mått av försiktighet och gott omdöme. Kommuninvånarna var i detta fall oroliga och lämnade sina hem. Den information som då förmedlas måste vara korrekt, och samstämmig med övrig information som förmedlas från kommunen.

Information till informatörerna

Från kvällen söndagen den 3 augusti och under ett drygt dygn framöver fick Sala information om branden via Sveriges krisstödsförbund. Det är en frivilligorganisation som engagerades av räddningschefen i Sala-Heby, Göran Cederholm, och som fungerade som en länk mellan insatsledningen och kommunen. Den lösningen fungerade bra och kommunen fick kontinuerligt tillförlitlig och uppdaterad information.

323 Norbergs kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-19.

324 Fagersta kommun, Relation till politisk ledning och staben i Ramnäs. Fokusgrupp 2015-03-09; Norbergs kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-19 Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01; Fagersta kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-09.

325 Logg. Meddelanden till Åsa Eriksson via Facebook.

Under måndagskvällen började det spridas att länsstyrelsen planerade att ta över räddningstjänstansvaret. Sala försökte genom personliga kontakter säkerställa att länsstyrelsen kontinuerligt skickade information fortsättningsvis och inte glömde bort kommunen. Sala hade större behov av information än andra kommuner eftersom kontaktcentret, dvs. deras kommunväxel, var i gång och svarade på samtal från drabbade i flera kommuner.[326] Det bestämdes på ett U-Sammöte att länsstyrelsen en gång i timmen skulle skicka information till Sala.[327]

Rutinen som kommunen försökte upparbeta med länsstyrelsen fungerade inte. När länsstyrelsen tog över räddningstjänstansvaret upplevde Sala att man inte fick färsk information. De som hade negativa erfarenheter av att arbeta med länsstyrelsen under en kris fick vatten på sin kvarn. Vissa upplevde att länsstyrelsen kliver in och ”skapar förvirring och informationsröra”.[328] Information kom i långa mejltrådar och det var svårt att se vilken information som var ny. Det dröjde fram till torsdag innan Salas informatörer fick information som de kände att de kunde vidareförmedla till allmänheten.[329] Även Fagersta upplevde att det var väldigt tyst från länsstyrelsen under de dagar då det var mest krisartat. När det lugnade sig publicerade länsstyrelsen personliga berättelser och hjältehistorier som Fagersta menar var väldigt bra eftersom det skapade en goodwill till hela insatsen. Personliga kontakter som Fagersta fått genom nätverken gjorde att man kunde mejla eller ringa och snabbt få svar.[330] Norberg hade inget informationsarbete igång innan Ramnäs etablerades.[331]

När övertagandet av räddningstjänstansvaret skett fick länsstyrelsen plats på stabsledningsmötena i Ramnäs. Övertagandet gjorde att länsstyrelsens informationstillgång ökade markant. Innan dess fick de jaga räddningsledare för att få information. Flera kommuner riktar kritik mot länsstyrelsen för att det tog lång tid innan de fick information. Men även länsstyrelsen var beroende av annan part för att få information om händelseutvecklingen, nämligen räddningstjänsten och senare staben i Ramnäs. För länsstyrelsen var det svårt att kräva information av räddningstjänsten när det brann som mest och liv var i fara. När väderförhållandena förbättrades, blåsten minskade och brandspridningen

326 Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01.
327 U-Sam minnesanteckningar 4 aug 2014 kl. 16.00.
328 Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01.
329 Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01.
330 Fagersta kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-09.
331 Norbergs kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-19.

gick långsammare påverkades informationsarbetet positivt.[332] Sabine Dahlstedt från Surahammar menar att ”Blåljusmyndigheterna behöver inse deras ansvar och värdet av att kommunicera information som vi kan gå ut med i alla lägen. Funkar det flödet så blir det bra. Funkar det inte så blir inte bra. Flödet måste funka i ett tidigt stadium”.[333]

Ett exempel då det dröjde innan länsstyrelsen fick klartecken från räddningsledningen rör frågan när branden var under kontroll. Hur räddningsinsatsen gick och om branden var under kontroll var en av de vanligaste frågorna. Informationen fanns men anledningen till dröjsmålet var strategiska skäl. Räddningsledningen ville behålla insatsen inom lagrummet för LSO. Så länge branden inte var under kontroll gällde LSO, vilket möjliggör en annan personalbemanning. För insatsens skull var det viktigt att resurser fortsatte strömma in och att branden blev en riksangelägenhet. Resurserna, både materiel och personer, underlättade släckningsarbetet. Den 11 augusti deklarerade räddningsledaren att branden var under kontroll, under förutsättning att personalen och insatsen var kvar med samma styrka.[334]

Länsstyrelsen tog formellt över räddningstjänstansvaret på tisdagen, men redan ett dygn innan så upplevde kommunerna att länsstyrelsen tog över informationsansvaret. Surahammars informatörer, som arbetade i informationsfunktionen i Ramnäs var frustrerade över att de inte fick tillräckligt med bekräftad information. Ofta gick informationen till presstalespersonen men inte till dem som skulle vidareförmedla till kommun och allmänhet. Det gjorde att de kunde höra saker på pressträffar och sedan bli osäkra på om det var något som kunde spridas eller inte. Några dagar fanns det en utsedd person i Ramnässtaben som gick mellan räddningsledningen och informationsfunktionen vilket gjorde att informatörerna fick större informationstillgång.[335]

Informationsspridning inom kommunerna gick bra och fungerade med lätthet. Det var ett fåtal personer i varje kommun som arbetade med informationsfrågor och de satt nära varandra i kommunhuset, eller som i Surahammar, bytte av varandra i Ramnäs.[336]

332 Länsstyrelsen, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-27.
333 Surahammars kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-31.
334 Länsstyrelsen, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-27.
335 Surahammars kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-31.
336 Norbergs kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-19 Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01; Fagersta kommun, Information till allmänhet och medier; Surahammars kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-31.

Information till medier

Ett stort pressuppbåd, med både nationella och internationella medier, sökte sig till Ramnäsområdet. Medietrycket var enormt och krävde mycket resurser. Länsstyrelsen valde att prioritera lokala medier eftersom de ansågs viktigast för den drabbade lokalbefolkningen. Framför allt prioriterades att P4 Västmanland skulle få den senaste informationen. Efter nästan varje stabsledningsmöte blev räddningsledaren Lars-Göran Uddholm intervjuad av P4 Västmanland, som också är beredskapskanal.[337]

Måndagen den 4 augusti klockan 12.00 öppnade länsstyrelsen ett presscenter i Ramnäs. Kort därefter hölls den första presskonferensen.[338] Dagliga presskonferenser hölls under ytterligare åtta dagar under ledning av landshövdingen.[339] Från tisdagen var även Försvarsmakten med på presskonferenserna vilket från länsstyrelsens perspektiv var en viktig symbolhandling. Uddholms uttalanden på presskonferenserna blev budskapet som informationsfunktionen hade att tillgå. Det fanns inte tid att utveckla budskapsplattformar som annars ofta används i kommunikationsarbete. Ledorden gentemot pressen var öppenhet och tillgänglighet. De pressansvariga gav den information som fanns tillgänglig. Först i slutet av veckan blev det mer brandfakta och kartor. Lokalmedier var den viktigaste kanalen för att nå den berörda allmänheten. Länsstyrelsens kommunikationsansvarige, Erik Bergman, menar att riksmedierna inte rapporterade om händelsen utifrån de drabbades synsätt. Lokalmedierna fick därför lite fler bilder och faktarutor för att underlätta deras publicering. Så fort branden var under kontroll försvann en stor del av medieuppbådet. När den sista presskonferensen hölls den 13 augusti var det bara lokala medier på plats.[340]

Faktaruta 1: P4 Västmanland

P4 är en beredskapskanal. Vid kriser har radiostationen särskilt ansvar för att informera allmänheten. P4 Västmanland är med i U-Sam. Efter det första U-Sammötet blev det klart för P4 att branden var någonting särskilt. Redaktionen förstärktes och började sända extrasändningar. Personal togs in från semestern för att det skulle vara välkända radioröster som pratade med människor. En reporter från P4 var alltid på plats i Ramnäs (Nilsson, Kent, 2015-04-10).

337 Länsstyrelsen, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-27.
338 Länsstyrelsen 2014-09-18 Beskrivning av Länsstyrelsens agerande.
339 Länsstyrelsen i Västmanlands län, 2014, s.28; Länsstyrelsen i Västmanlands län 2015-08-18.
340 Länsstyrelsen, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-27.

Kommunerna hade sällan kontakt med medier. Flera kommuner upplever att medierna var ganska ointresserade av deras arbete. Det var bara Sala kommun som själva tog kontakt med någon nyhetsredaktion.[341] Surahammars informatörer arbetade i Ramnäs och var därigenom flera gånger i kontakt med en kvällstidning för att påpeka att de skrev felaktiga saker.[342] Det verkar ha funnits en lättnad bland kommunerna att det fanns en särskild informationsfunktion och pressansvarig i Ramnäs. Pelle Johansson, Sala: ”Staben i Ramnäs tog medietrycket. Om det varit Sala som varit drabbade hade vi nog inte klarat det”.[343]

Medierna efterfrågade en annan typ av information än vad allmänheten gjorde, de ville ha vägbeskrivningar, snyfthistorier och kunde även ringa och låtsas vara drabbade medborgare. Allmänheten hade mer praktiska frågor, såsom vilka vägar som var avstängda, om vattnet gick att dricka och om de skulle evakueras eller inte.[344] Medan kommunerna och länsstyrelsen är positiva till P4 Västmanland och dess arbete med att sprida information är de kritiska mot kvällspressens arbete.[345]

Information på andra språk

Förmågan att tillhandahålla information på andra språk än svenska har varit bristande hos många aktörer. Länsstyrelsen kontaktade Västmanlands Tolkservice, som ägs av landstinget och åtta kommuner, för att få hjälp med översättningar. Svaret blev att översättningar skulle ta en vecka.[346] Norbergs lösning var att hänvisa till länsstyrelsens webb där det fanns viss information på engelska. I Norbergs kommuns kriskommunikationsplan står det att Västmanlands Tolkservice ska användas för att nå ut med information på andra språk. Det var inget som de som arbetade med information kände till och därför uteblev åtgärden.[347] Norbergs ordinarie webbsida är översättningsbar men det

341 Sala kommun 2015-07-30.

342 Surahammars kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-31.

343 Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01.

344 Surahammars kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-31; Norbergs kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-19; Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01.

345 Fagersta kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-09; Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01; Länsstyrelsen, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-27.

346 Länsstyrelsen, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-27.

347 Norbergs kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-19.

var inte den tillfälliga kriswebben. Det tycks inte ha haft någon betydelse, informatörerna i Norberg hade inte mäktat med att översätta information till andra språk. Kommunen upplever heller inte att det fanns behov av information på andra språk. De förväntade sig att en del av de asylboende skulle besöka krisinformationscentret när de kom tillbaka till Norberg efter att ha varit evakuerade. Men det var knappt några som kom.[348]

Fagersta har en grupp invånare från Somalia varav flera är nyanlända. Kommunen insåg snabbt behovet av att kommunicera med dem via Somaliska föreningen i Fagersta. Torsdagen den 7 augusti besökte kommunrepresentanter föreningen. Kommunen beskriver besöket som lyckat.[349] Flera kommuner har också personal som pratar finska. Surahammar hade en finsktalande kommunanställd med på informationsplatsen i Virsbo.[350] P4 Västmanland sände enstaka inslag på finska även om det inte ingår i uppdraget som beredskapskanal att sända på olika språk. [351]

Ryktesspridning

Rykten som spreds handlade om plundringsrisk, vilda djur och brandens utbredning. Redan på tisdagen började evakuerade innevånare oroa sig för att deras hus skulle plundras. Det skedde emellertid aldrig.[352] På Facebook gick rykten om att djur försökte fly elden och var upptrycka mot viltstängsel. Allmänheten uppmanades klippa upp viltstängslen så att djuren skulle kunna fly. Enligt länsstyrelsen hade organisationen Djurens rätt också någon form av demonstration för vilda djur. Länsstyrelsen försökte stävja ryktena men det blev också viss självsanering på sociala medier när boende i området kommenterade inlägg och påpekade att ryktena inte stämde.[353]

Var branden befann sig var den stora frågan. Norberg fick under måndagen flera samtal om att det brann på flera platser i kommunen. Ulf Öhman, som arbetade i krisinformationscentret, menar att ryktena stärkte deras arbete och gjorde att de blev noggranna med att hålla sig till bekräftad information. ”I och med att det förekom motstridiga

348 Norbergs kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-19.

349 Fagersta kommun, 6-7 aug. Krisloggb skogsbr 2014; Fagersta kommun, 4-5 aug. Krisloggb skogsbr 2014.

350 Fagersta kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-09.

351 Nilsson, Kent, 2015-04-10.

352 Fagersta kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-09.

353 Länsstyrelsen, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-27.

rykten förstod vi att de inte var pålitliga”.[354] I staben i Ramnäs spreds rykten om att det brann i urskogen som ligger precis bredvid konferensanläggningen där staben huserade. Ryktet stämde delvis. Det brann i utkanten av urskogen men det var inte lika dramatiskt som ryktet lät påskina.[355]

2.4.3 Informationskanaler

Webbplatsen

Måndagen den 4 augusti hängde sig Norbergs webbplats flera gånger. Det skedde samtidigt som brandspridningen var som kraftigast och hela Norberg stod under evakueringshot. Kommunen fick hjälp av IT-service på Norra Västmanlands kommunalförbund men problemen löstes bara tillfälligt. Webbplatsen kraschade igen. En privat driftleverantör kontaktade kommunen och erbjöd en tillfällig webbplats med garanterad tillgänglighet. Den skulle klara besökstrycket. Webbplatsen, som blev Norbergs kriswebb, användes mellan den 5 augusti och den 31 oktober.[356]

På grund av besökstrycket kraschade länsstyrelsens webbplats den 5 augusti, det vill säga samtidigt som länsstyrelsen övertog ansvaret för insatsen. Webbplatsen hade cirka 220 000 besökare på en dag. Detta kan jämföras med det vanliga besökstrycket om 400 besökare per dag.[357] Kraschen gjorde att länsstyrelsen gick över till att använda krisinformation.se som drivs av MSB. Webbplatsen samlar myndighetsinformation som rör aktuella kriser. Krisinformation.se ska ge en översikt kring vad som har hänt och genom att länka till inblandade myndigheters webbplatser kan medborgaren få fördjupad information. När länsstyrelsens webb, myndigheten som tagit på sig informationssamordningsansvar för hela händelsen, inte fungerade ställde det nya krav på krisinformation.se. Det tog tid innan sidan fungerade som huvudkanal. Det behövdes avstämningar på chefsnivå eftersom tanken inte är att krisinformation.se ska användas på det sättet. Det blev även fördröjningar och missar eftersom informationsfunktionen i Ramnäs inte själv kunde lägga ut information på krisinformation.se.[358] På Krisinformation.se går det inte att lägga upp kartor och det var bara nyheter som fick publiceras, inga reportage. När länsstyrel-

354 Norbergs kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-19.

355 Surahammars kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-31; Surahammars kommun 2015-08-13.

356 Norberg, fokusgrupp info och medier; Norberg, 2014. Kriswebb.

357 Länsstyrelsen i Västmanlands län. 2014, s.28; Larsson, Linus, 2014-08-05.

358 Länsstyrelsen, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-27.

sens webbplats började fungera igen användes krisinformation.se och länsstyrelsens webb därför parallellt.[359]

Fagersta hade inga kapacitetsproblem. Surahammar och Sala var i kontakt med sina respektive driftleverantörer för att höra hur det såg ut med kapaciteten för deras del. Surahammar fick till svar att det inte skulle vara något problem och Salas driftleverantör gjorde mindre uppgraderingar för att webbplatsen skulle klara besökstrycket. Salas webb har normalt 2 000 besökare per dag, under branden hade den cirka 77 000 besökare.[360]

Från början kallades skogsbranden för Salabranden. Sala var också den första av de drabbade kommunerna som informerade allmänheten om branden. Webbplatsen blev därför välbesökt. Pelle Johansson, informatör i Sala, ansvarar för webben. Just eftersom deras webb under de första dagarna var ingångssidan för många, länsstyrelsen hade inte kommit igång med sin webb än, kände Johansson ett stort ansvar för att webben skulle fungera och att all information skulle vara korrekt. ”Webben var en front som var viktig att hålla. Det var egentligen först när krisinformation.se kom med som jag kunde slappna av helt. Då visste jag att det fanns en fungerande kanal”. När länsstyrelsens webb kraschade sökte sig människor återigen till Salas sida.[361]

Sociala medier

Fagersta, Norberg och Sala hade egna sidor på Facebook. Fagersta var den enda av de drabbade kommunerna som använde Twitter. Kommunerna använde Facebook som en kanal att ytterligare sprida informationen som fanns på kommunens eller länsstyrelsens webbplats. Kommunerna fick sällan kommentarer eller frågor på sina inlägg och Facebook användes därför inte för att interagera med medborgare.[362]

Facebook användes också för omvärldsbevakning. Fagersta följde diskussionerna som pågick i olika Facebookgrupper. De gick aldrig in och kommenterade i grupperna, men lyfte frågan om exempelvis oron för plundring på den egna webbplatsen. Tanken var att flytta diskussionen

359 Norbergs kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-19.

360 Fagersta kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-09; Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01; Surahammars kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-31.

361 Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01.

362 Fagersta kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-09; Norbergs kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-19; Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01.

till kommunens flöde för att där lättare kunna presentera fakta. Fagersta avstod ifrån att kommentera i Facebookgrupper för att skapa förtroende.[363] Även Norberg och Surahammar använde Facebook för att se vilka frågor som diskuterades bland kommuninvånarna.[364] Länsstyrelsens Facebook verkar alla drabbade kommuner ha följt för att få information. Även räddningstjänsten Sala-Hebys Facebooksida gav bra information.[365] I Ramnäs fanns en person som omvärldsbevakade och rapporterade till chefen för informationsfunktionen som i sin tur tog upp omvärldsbilden på stabsledningsmötena.[366]

Länsstyrelsens arbete med sociala medier skiljde sig från kommunernas. På informationsfunktionen i Ramnäs fanns personer vars enda uppgift var att göra inlägg och svara på frågor på Facebook och Twitter. Inläggen fick stor spridning. Rekordet var ett Facebookinlägg från den 5 augusti som nådde över en halv miljon människor.[367] I medier fick brandmännen och piloterna för vattenbombningsplanen mycket uppmärksamhet och beskrevs som hjältar. Länsstyrelsen såg ett behov av att visa på insatsens bredd. För att höja moralen i insatsen försökte de få ut fler berättelser om människor som gjorde goda insatser, exempelvis om frivilliga som hjälpte till, i sociala medier. Allmänheten uppskattade hjälteberättelserna. Facebook tog över mer och mer som informationskanal. Särskilt i samband med att länsstyrelsens webb kraschade blev det ett överlägset sätt att nå allmänheten.[368]

För att inte glömma det kommunala perspektivet utvecklades efter hand en rutin i Ramnäs. När det kom in nyheter om en kommun som kunde vara angelägna även för andra lades de ut på länsstyrelsens Facebooksida, som följdes av många.[369]

Länsstyrelsen fanns på sociala medier före skogsbranden men med en låg ambitionsnivå. Att kanalen överhuvudtaget var upparbetad på förhand var en nödvändighet. Att starta upp från noll under krisen hade varit för svårt.[370] Det var också skälet till att Surahammar, den

363 Fagersta kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-09.

364 Norbergs kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-19; Surahammars kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-31.

365 Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01.

366 Länsstyrelsen, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-27.

367 Länsstyrelsen i Västmanlands län, 2014, s.28.

368 Surahammars kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-31.

369 Surahammars kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-31.

370 Länsstyrelsen, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-27.

enda av de drabbade kommunerna som inte hade någon Facebooksida, inte startade någon under branden. Facebook förefaller inte ha använts som den sociala kanal det är av kommunerna. Det var ingen interaktion med medborgarna utan var ytterligare en kanal för att nå ut med den information som fanns på webbplatsen. Trots det tycker kommunerna att Facebook har varit en viktig kanal. Facebook upplevdes av Fagersta fungera särskilt bra för nå personer i medelåldern, som oftast var mest kritiska till krishanteringen.[371]

Viktigt meddelande till allmänheten (VMA) och myndighetsmeddelanden

Under skogsbranden sändes sex VMA på begäran av räddningsledaren. Det första sändes den 4 augusti klockan 17.50. Det ringdes in av Södra Dalarnas räddningstjänstförbund som blivit kontaktade av räddningsledaren i Ramnäs. Meddelandet löd att boende i Ängelsberg skulle evakuera och bege sig till Fagersta. Under kvällen och natten sändes ytterligare två VMA om evakuering. Meddelandet klockan 19.00 innebar att evakueringen kring Ängelsberg utökades till att gälla området mellan Ängelsberg, Hästbäck och Hörnsjöfors. Den 5 augusti klockan 01.06 sändes ett längre VMA riktat till boende i Norberg. Invånarna fick råd om hur de kunde förbereda sig, i avvaktan på beslut om evakuering.[372] Arbetet med att börja förbereda sig för evakuering har för många invånare inneburit att det är lika bra att evakuera på en gång.[373]

Faktaruta 2: VMA och myndighetsmeddelande

Viktigt meddelande till allmänheten (VMA) kan begäras av räddningsledare, polisen, smittskyddsläkare, SOS Alarm och anläggning med farlig verksamhet. Meddelandet skickas från SOS Alarm till sändningsledningen för Sveriges Radio som sänder i sina kanaler, privat lokalradio och i vissa tv-kanaler. Myndighetsmeddelande är inte lika brådskande som VMA. Den myndighet som vill sända ett meddelande kontaktar Sveriges Radio P4 (Krisinformation.se, 2014; Nilsson, Kent, 2015-04-10).

På förmiddagen den 5 augusti sändes ett VMA där räddningsledaren bad dem som bor i området

371 Fagersta kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-09; Norbergs kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-19; Surahammars kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-31; Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01.

372 Andersson, Karin, 2015-04-21.

373 Norbergs kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-19.

att gå inomhus och stänga dörrar för att undvika den kraftiga röken. De med boskapsdjur uppmanades att förbereda för eventuell evakuering.

Den 6 augusti hade vattenbombningsplanen kommit. I ett VMA klockan 12.55 uppmanades allmänheten i Västerfärnebo, Hästbäck, Ängelsberg och Virsbo att omedelbart lämna området för att vattenbombningarna skulle kunna ske. Föga förvånande tolkades detta som att de fyra orterna skulle evakueras. Tjugo minuter senare korrigeras meddelandet. Det var bara området mellan orterna som behövde utrymmas.[374] Det missvisande meddelandet har flera orsaker. VMA-texten skrevs av en informatör från länsstyrelsen. Som informatör är man inte behörig att begära VMA varpå SOS Alarm istället fick prata med räddningsledaren som läste upp texten. Men SOS Alarm uppfattade meddelandet fel. För att kontrollera det mottagna meddelandet läste SOS-operatören upp texten men då uppfattade räddningsledaren inte att texten skiljde sig från den han nyss hade läst upp. Meddelandet bekräftades istället som korrekt.[375]

Den 8 augusti sändes det sista varningsmeddelandet som handlade om avspärrade vägar och en uppmaning till personer som kände besvär av röken att lämna området.[376]

Det är i första hand P4 Västmanland som sänder varningsmeddelandena. De reagerade på att en del VMA var otydligt formulerade men när det gäller VMA får de, till skillnad mot myndighetsmeddelanden, inte göra några ändringar. Meddelandet måste läsas upp ordagrant.[377]

Utöver VMA sändes ett antal myndighetsmeddelanden. Det har inte gått att hitta en sammanställning av hur många och vad de har innehållit.[378] Länsstyrelsen sände under skogsbranden det första myndighetsmeddelandet som beredskapsdirektören kan påminna sig.[379] Kent Nilsson, kanalchef på P4 Västmanland, fick under U-Sammötena påminna aktörerna om möjligheten att skicka myndighetsmeddelanden, för att på så sätt nå dem som inte har internet.[380]

Telefonväxel och 113 13

Alla de drabbade kommunerna hade utökade öppettider i kommunväxeln under några dagar. Kommunväxeln svarade på frågor utifrån

374 Andersson, Karin, 2015-04-21.
375 Regnell, Ingela, 2015-08-27.
376 Andersson, Karin, 2015-04-21.
377 Nilsson, Kent, 2015-04-10.
378 Nilsson, Kent, 2015-04-22.
379 Regnell, Ingela, 2015-05-13; Länsstyrelsen i Västmanlands län 2015-08-18.
380 Nilsson, Kent, 2015-04-10.

Faktaruta 3: 113 13

113 13 är ett nationellt informationsnummer vid kriser. Numret infördes i mars 2013 och funktionen drivs av SOS Alarm på uppdrag av regeringen. Numret är igång dygnet runt och bedriver löpande omvärldsbevakning. Allmänheten kan både ställa frågor och lämna information. Numret kan aktiveras, vilket innebär att bemanningen ökar, på begäran av myndigheter. Myndigheten som aktiverar krisinformationsnumret måste då tillhandahålla information eller frågor och svar så att operatörerna kan besvara frågorna. 113 13 är också tänkt att avlasta 112, som ska användas vid livshotande tillstånd (Hedensiö, Johan, 2015-05-21; SOS Alarm).

information som fanns på respektive kommunens webbplats.[381]

Salas kontaktcenter fungerade som kommunens växel och till vardags svarar personalen på enkla frågor från medborgare eller kopplar vidare till rätt handläggare. Nu skulle de svara på frågor om skogsbranden. Kontaktcentret öppnades söndagen den 3 augusti klockan 13.20 och hade sen öppet hela natten. För att arbetet i kontaktcentret skulle fungera handlade det mycket om att samla information och telefonnummer som de kunde hänvisa vidare till. Alla som arbetade i kontaktcentret var kommunanställda som hade jobbat i systemet tidigare. På måndagen var det flera av Norbergs kommuninvånare som ringde till Salas kontaktcenter och undrade om evakuering. För personalen var det väldigt frustrerande att inte kunna säga mer än att de också hade sett bilder på bussarna som enligt kvällspressen skulle evakuera människor. Trycket på kontaktcentret var stort. Under samma period under semestertider när de normalt har 500 samtal fick de under branden in 3 500 samtal. De flesta, 1750 samtal, kom på tisdagen.[382] Numret till kontaktcentret spreds av många aktörer, bland annat i ett myndighetsmeddelande från länsstyrelsen.[383] På måndagskvällen och på tisdagskvällen frågade länsstyrelsen om centret kunde fortsätta att ha öppet under natten.[384]

På tisdagen den 5 augusti kom två personer från SOS Alarm, på företagets initiativ, till Ramnäs för att erbjuda sitt stöd. De försökte övertyga informationsfunktionen om att hänvisa allmänheten till krisinformationsnumret 113 13. [385]

381 Fagersta kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-09; Norbergs kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-19; Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01; Surahammars kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-31.

382 Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01.

383 U-Sam minnesanteckningar 4 aug 2014 kl. 16.00.

384 Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01.

385 Hedensiö, Johan, 2015-05-21.

SOS Alarm såg det som ett sätt att kvalitetssäkra information till allmänheten. Det skulle bli ett nummer istället för att varje kommun skulle ha ett eget informationsnummer, samtidigt som det skulle avlasta nödnumret 112.[386]

Det diskuterades om 113 13 skulle ta över rollen som Sala kontaktcenter hade. Länsstyrelsen var medveten om att de på kontaktcentret var frustrerade över att inte ha fått tillräckligt med uppdaterad information, men hoppades att problemet skulle lösa sig. Numret till kontaktcentret var vid det här laget inarbetat och centret föreföll ha kapacitet för att ta emot samtalen.[387] Parallellt började ändå informationsfunktionen under tisdagen och onsdagen att jobba med SOS Alarm för att 113 13 skulle bli redo att ta över samtalen.[388]

På tisdagskvällen ringde SOS Alarm till Sala och undrade om kontaktcentret hade möjlighet att ha öppet en natt till. Det fick Sala att börja undra över vilken kapacitet 113 13 hade och hur lång tid de behövde för att starta igång organisationen. Både Sala och Surahammar trodde att 113 13 skulle bli involverat tidigare, i samband med att länsstyrelsen deklarerade att den tog informationssamordningsansvaret.[389]

På onsdagens U-Sammöte tog SOS Alarms representant upp frågan om 113 13.[390] Kort därefter, vid lunchtid onsdagen den 6 augusti, bestämdes att samtal från allmänheten skulle hänvisas till 113 13.[391] SOS Alarm menar att 113 13 fungerade bra, förutom en mindre teknisk störning.[392] Flera drabbade har dock klagat på att det kunde vara mycket långa kötider.[393] Enligt några kommuner fick 113 13 i början inte de senaste lägesuppdateringarna från Ramnäs vilket gjorde information inaktuell.[394] ”Det var några dagar när 113 13 skulle ha varit med i matchen men inte var det” säger Marianne Grant, Surahammar, som arbetade i informationsfunktionen i

386 Hedensiö, Johan, 2015-05-21.
387 Länsstyrelsen, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-27.
388 Surahammars kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-31.
389 Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01; Surahammars kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-31.
390 U-Sam Minnesanteckningar 6 aug 2014 kl.11:15
391 MSB, 2014-08-06.
392 Hedensiö, Johan, 2015-05-21.
393 Länsstyrelsen i Västmanlands län 2015-08-18.
394 Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01; Surahammars kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-31.

Ramnäs.[395] Även efter att 113 13 aktiverats fortsatte allmänhet att ringa till Salas kontaktcenter.[396] Kommunerna hade väldigt sparsam kontakt med 113 13.[397] Ingen kommun kontaktade SOS Alarm för att för egen del aktivera 113 13.[398] Det berodde på att samtliga kommuner vid tidigare kontakter med SOS Alarm uppfattat det som att 113 13 endast kan användas för en initial informationsinsats, innan kommunen själv kan ta huvudansvaret.[399]

Informationsplatser

Alla kommuner hade fysiska informationsplatser dit allmänheten kunde vända sig. I Västerfärnebo hade Sala kommun en informationsplats som öppnade söndagen den 3 augusti.[400]

Norberg använde biblioteket som informationsplats. På tisdagen öppnade informationsplatsen och hade sedan öppet morgon till kväll fram till lördag den 9 augusti. Därefter fortsatte informationsplatsen ha öppet på måndagseftermiddagar under ytterligare fyra veckor.[401] Norberg kallade informationsplatsen för krisinformationscentrum. En självkritisk kommentar i efterhand är att namnet var missvisande och gjorde att pressen kom dit för att få information. ”Det var inte meningen och där borde vi ha varit tydligare. Det var inte lämpligt att pressen var där och snokade medan det kom människor som var upprörda och ur balans” säger Ulf Öhman, Norberg.[402]

Surahammar ordnade en informationsplats hos ICA i Virsbo. Två kommunanställda, varav en finsktalande, närvarade och kommuninvånarna kunde passa på att ställa frågor samtidigt som de besökte butiken. Informationsplatsen bemannades under en knapp vecka. I Surahammar handlade många frågor om dricksvatten, avstängda vägar och när kollektivtrafiken skulle komma igång.[403]

395 Surahammars kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-31.

396 Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01.

397 Fagersta kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-09; Norbergs kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-19.

398 Hedensiö, Johan, 2015-05-21.

399 Fagersta kommun, Norbergs kommun, Sala kommun, Surahammars kommun 2015-08-25.

400 Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01.

401 Norbergs kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-19.

402 Norbergs kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-19.

403 Surahammars kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-31.

Fagersta hade flera informationsplatser. Receptionen i Fagerstas kommunhus bemannades av FRG (Frivilliga resursgruppen) som svarade på frågor via telefon och för besökare. Det fanns ett kriscenter i Ängelsberg, Fagersta kommun, som stöttade människor när de återvände efter att ha varit evakuerade. Boende i närliggande Stabäck, som också hade varit evakuerade, kunde inte besöka kriscentret eftersom de inte blev insläppta genom vägspärren mot Ängelsberg. Biblioteket i Fagersta fungerade också som informationsplats.[404]

Stormöten (Fagersta och Norberg)

Fagersta och Norberg hade under branden stormöten för att informera allmänheten. Torsdagen den 7 augusti hade Fagersta ett informationsmöte i Folkets hus. På kommunens webbplats meddelades att mötet var till för evakuerade och boende i det avspärrade området som hade svårt att följa den information som gavs på internet, radio och tv. I inbjudan framgick att ingen ny information skulle ges vid mötet. På plats var Fagerstas kommunalråd, Stig Henriksson, och representanter från bland annat polisen och räddningstjänsten i Södra Dalarna. [405] Mötet blev kaosartat. Upprörda och oroliga människor fick inte svar på sina frågor. Kommunen hade före mötet varit i kontakt med Ramnäs, men tyvärr fanns det ingen ny information att erbjuda. Den viktigaste frågan för de drabbade var: står mitt hus kvar? Frågan gick inte att svara på eftersom röken låg tät över brandområdet och det gick inte från luften att se vilka hus som stod kvar och vilka som hade brunnit upp.[406] Flera inom kommunen menar i efterhand att stormötet var ett misstag. En lärdom de drog var är att någon från räddningsledningen borde ha varit med. Även om personen inte hade kunnat säga så mycket nytt så hade det varit betydelsefullt för medborgarna att räddningsledningen var där. Kommunalrådet Henriksson valde under mötet att hålla en låg profil, vilket också ledde till arga kommentarer från publiken.[407]

Den 8 augusti hade Norberg ett liknande möte. Representanter från Norberg hade varit på plats vid mötet i Fagersta och de var måna om att deras möte inte skulle ha samma stämning. Det hyrdes därför in en

404 Fagersta kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-09; Fagersta kommun, Evakuering, frivilliga och krisstöd. Fokusgrupp 2015-03-09; Länsstyrelsen i Västmanlands län 2015-08-18.

405 Fagersta kommun, 2014-08-07.

406 Fagersta kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-09; Fagersta kommun, Evakuering, frivilliga och krisstöd. Fokusgrupp 2015-03-09.

407 Fagersta kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-09; Fagersta kommun, Relation till politisk ledning och staben i Ramnäs. Fokusgrupp 2015-03-09; Fagersta kommun, Evakuering, frivilliga och krisstöd. Fokusgrupp 2015-03-09.

skicklig moderator, mötet teckentolkades och lades upp på Youtube. På plats fanns en snarlik uppställning som i Fagersta, med bland annat kommunalråd och räddningschef. Skillnaden var att räddningsledaren Lars-Göran Uddholm och landshövdingen Ingemar Skogö var med vilket gjorde att medborgarna kunde få svar på fler frågor än under Fagerstamötet. [408]

Förutom goda förberedelser och rätt personer på plats var den stora skillnaden mellan mötena att räddningsledningen på morgonen den 8 augusti hade låtit flera av de evakuerade människorna komma hem. Under mötet i Norberg visste människor att deras hus stod kvar, vilket de inte visste på torsdagen. Ramnässtaben hade också inför mötet tagit fram en vägledning för hur informationsmöten kunde arrangeras.[409]

2.5 Evakuering

2.5.1 Evakueringsbeslut och avspärrade områden (helvetesmåndagen)

Måndagen den 4 augusti 2014 meddelade räddningstjänsten staben i Ramnäs att området Gammelby, beläget i Surahammars kommun, skulle evakueras.[410] En evakuering av Gammelby diskuterades redan på söndagen den 3 augusti av räddningstjänsten men inget beslut fattades.[411] Inget officiellt VMA gick ut men information publicerades[412] på länsstyrelsens webbsida och en rapport publicerades av P4 Västmanland.[413] Det fanns ett skrivet utkast till ett myndighetsmeddelande[414] men utkastet publicerades aldrig. Beredskapssamordnaren i Surahammars kommun åkte till området för att försäkra sig om att informationen stämde. Surahammars kommun hade vid denna tid inte blivit informerad av räddningstjänsten om en evakuering.[415] Evakueringsinformationen visade sig vara riktig och området Gammelby evakuerades.[416] Evakueringen skedde enligt länsstyrelsen i

408 Norberg, 2014. Logg Ulla-Britt Ljung i krisledningsgruppen; Norberg, 2014. Informationsmöte i Norberg om skogsbranden i Västmanland.
409 Länsstyrelsen i Västmanlands län 2015-08-18.
410 Johan Ahlström, 2015-04-10.
411 Länsstyrelsen, minnesanteckningar Usam 3 aug, 2014-08-03.
412 Länsstyrelsen Västmanland, Lägesbilder Måndagen den 4 augusti, 2014-08-04.
413 P4 Västmanland, Evakuering av boende i Gammelby, 2014-08-04.
414 Länsstyrelsen, 2015-08-18
415 Surahammars kommun, Fokusgrupp- evakuering, krisstöd och frivilliga, 2015-03-31
416 Länsstyrelsen i Västmanland, Skogsbranden i Västmanland län, december 2014, s.11

någorlunda ordnade former med hjälp av polis och räddningstjänst[417] och enbart en handfull personer behövde kommunens stöd i samband med evakueringen.[418] Ingen registrering skedde dock av de evakuerade och Surahammars kommun upplevde evakueringen som ineffektiv och att samordning saknades (se Kommunrapport Surahammar).[419]

Klockan 17.00 kontaktade dåvarande räddningsledaren (som befann sig i staben i Ramnäs) Södra Dalarnas räddningstjänstförbund och meddelade att han höll på att evakuera området Västervåla. Han bad Södra Dalarnas räddningstjänstförbund att skicka ut ett VMA för att meddela att även området Ängelsberg måste evakueras omgående. Då läget var kritiskt och branden spred sig snabbt formulerades VMA:t skyndsamt och ett beslut fattades att de evakuerade skulle samlas vid Fagerstas kommunhus.[420] Samtidigt som VMA:t formulerades arbetade personal i staben i Ramnäs med samma fråga (det vill säga att formulera ett VMA) på uppdrag av stabschefen.[421] Johan Alhström från staben i Ramnäs kontaktade Fagersta kommuns beredskapssamordnare och meddelade att branden hotade områdena Ängelsberg och Västervåla[422] Därefter tog samma person (till vardags verksam som riskingenjör i Västerås stad) kontakt med Västerås stads Posom-grupp och meddelade att de evakuerade skulle transporteras med bussar till Prästgården i Västerås. När bussarna var beställda av polisen och Västerås Posomgrupp var införstådda i det som väntade kontaktades SOS alarm i syfte att skicka ut det tilltänka VMA:t. SOS alarm meddelade dock att en annan räddningsledare redan hade beslutat om ett VMA rörande samma evakueringsområde. Personen från staben i Ramnäs begärde då att få veta vad VMA:t innehöll eftersom förberedande åtgärder redan hade vidtagits. SOS meddelade att de inte kunde ge ut den informationen (trots att samtalet mellan staben och SOS alarm skedde via Rakel). Hen begärde då istället att bli kopplad till räddningsledaren som har utfärdat VMA:t. Cirka 30 minuter senare blir tjänstemannen kopplad till Södra Dalarnas räddningstjänstförbund som meddelade att det var deras räddningstjänstförbund som hade beslutat om VMA:t och att uppsamlingsplatsen för de evakuerade var Fagersta kommunhus.[423]

417 Länsstyrelsen i Västmanland, Skogsbranden i Västmanland län, december 2014, s.11.
418 Länsstyrelsen, 2015-08-18
419 Surahammars kommun, Fokusgrupp- evakuering, krisstöd och frivilliga, 2015-03-31.
420 Lars Westerfors, 2015-08-27.
421 Johan Ahlström, 2015-04-10.
422 Fagersta kommun, Telefonlogg augusti 2014 skogsbrand, 2014-08-04.
423 Johan Ahlström, 2015-04-10.

I samband med VMA:t uppstod en viss oordning eftersom inga evakuerade samlades vid uppsamlingsplatsen i Västerås utan istället samlades vid kommunhuset i Fagersta. Fagersta blev aldrig informerad om att VMA:t som gick ut angav kommunhuset i Fagersta som den officiella uppsamlingsplatsen för de evakuerade. När alla evakuerade samlades utanför kommunhuset i Fagersta uppstod därför en viss oordning på platsen samt resulterade i en stor förvirring för de kommunanställda (se kommunrapporten Fagersta kommun).[424] Evakueringen upplevdes också som dramatiskt för många kommuninvånare och det faktum att mottagningsplatsen utanför kommunhuset saknade resurser för att ta emot de evakuerade ökade oron. De kommunala tjänstemännen agerade efter bästa förmåga för att ta hand om människorna som samlades.[425]

Klockan 18.30 meddelade räddningsledaren i staben i Ramnäs att området upp till Broarna längst väg 668 skulle utrymmas. Räddningsledaren, tillsammans med personal i staben, fattade beslut om utrymningsområdena med hjälp av en bristfällig karta där inga vägnummer fanns utskrivna. Detta resulterade i att det VMA:t som gick ut med utrymningsområden inte stämde överens med räddningsledarens avspärrningsområden. Enligt VMA:t skulle personer söder om väg 668 till Hästbäck utrymmas samt väg 256 söderut mot Hörnsjöfors. Räddningsledaren utgick däremot ifrån väg 668 mot Broarna och från Broarna längst väg 256 till Hörnsjöfors. Direktiven meddelades över radion där vissa personer saknade geografisk kännedom över området.[426] Bilden nedan visar, med de svarta linjerna vid väg 668, den delen av avspärrningsområdet som skulle ha inkluderats i VMA:t:

Enligt räddningstjänsten pågick dörrknackning i Broarna. Alla hushåll besöktes dock inte av räddningstjänsten. Detta i kombination med ett felaktigt VMA ledde till att flera personer blev kvar i evakueringsområdena och fick fly på egen hand.[427] Räddningstjänstens dörrknackning skedde även efter väg 256 på norra sidan och upp mot Norberg i områden som räddningsledaren inte hade fattat beslut om att att evakuera. Många tolkade räddningstjänstens besök som ett beslut om evakuering och inte som en rekommendation.[428] Av de, uppskattningsvis, 1 000[429] personerna som evakuerades var det bara ett mindre antal

424 Johan Ahlström, 2015-04-10.

425 Fagersta kommun, Fokusgrupp 2 Evakuering, krisstöd och frivilliga, 2015-03-09.

426 Länsstyrelsen i Västmanland kanal, evakuering av människor och djur, 2014-12-02; Agneta Kumlin, 2015-05-11.

427 SvD Nyheter, Familj glömdes kvar vid evakuering, 2014-08-06.

428 Länsstyrelsen, 2015-08-18.

429 Att 1000 personer evakuerades under skogsbranden har figurerat i olika utvärderingar. Siffran bygger dock på en uppskattning av antalet bussar som behövdes

som behövde transporthjälp vilket underlättade arbetet för räddningstjänst och polis.[430] Under dagen ansökte personal i staben i Ramnäs om GIS-stöd. Dåvarande räddningsledare ansåg dock att detta var överflödigt.[431] Personalen i Ramnässtaben använde istället avfallsregister och personuppgiftsregister för att lokalisera fastigheter i brandområdet.[432]

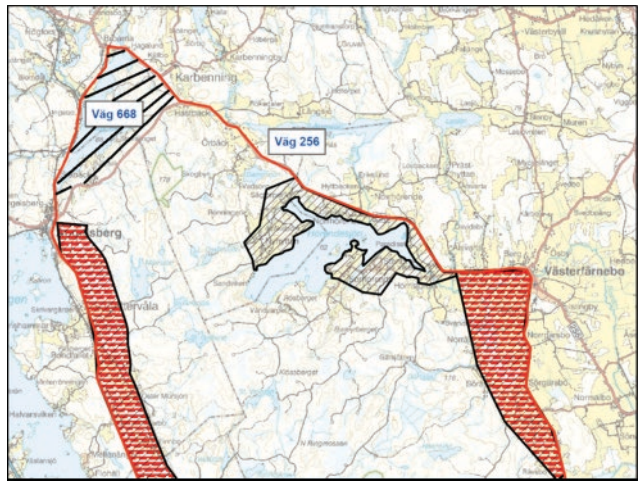


Bild 4: Det saknade avspärrningsområdet

Under måndagskvällen, efter det att branden hade hoppat över sjön Snyten, gav räddningsledaren direktiv att Norberg skulle evakuerades. Den som skulle utföra uppdraget bad om 15-30 minuters väntetid för att hinna informera Norbergs kommun samt polisen. Under dessa 30 minuter fick räddningstjänsten kontroll över den del av branden som hade tagit sig över sjön. Vinden avtog och därmed stoppades brandspridningen upp. Räddningsledaren gick istället då ut med en rekommendation om att de som kunde lämna Norberg skulle göra det. Delar av kvällspressen tolkade detta som en beordrad utrymning och gick ut med fel information. Polisen åkte runt i södra delarna av Norbergs tätort och rekommenderade de boende att förbereda sig på evakuering samt att lämna området om de hade möjlighet. Klockan 01.30 gick staben i Ramnäs ut med ett VMA som rörde packnings- och evakueringsinformation – om Norberg skulle evakueras.[433]

Under skogsbranden uppmanade flera enskilda poliser och brandmän invånare att evakuera trots att inget officiellt evakueringsbeslut hade fattats av räddningsledaren.[434] Detta upplevdes som problematiskt ur

under måndagens händelseförlopp. Det är fortfarande okänt hur många som faktiskt evakuerades under skogsbranden.

430 Johan Ahlström, 2015-04-10.
431 Johan Ahlström, 2015-04-10.
432 Johan Ahlström, 2015-04-10.
433 Länsstyrelsen, 2015-08-18.
434 Agneta Kumlin, 2015-05-11.

försäkringssynpunkt, eftersom flera försäkringsbolag inte betalar ut ersättning till dem som lämnar sina fastigheter utan att ett officiellt evakueringsbeslut har fattats.[435]

2.5.2 Polisens arbete

Polisen informerades om skogsbranden av SOS Alarm den 31 juli kort efter den första larmningen till räddningstjänsten. Händelsen klassificerades som en vanlig skogsbrand och inga särskilda åtgärder vidtogs. På måndagen den 4 augusti, fyra dagar efter att skogsbranden startade, klassificerades branden som en särskild händelse. En särskild organisation upprättades på länskommunikationscentralen (LKC) i Västerås. På grund av brandens spridning och omfattning begärdes nationella förstärkningsresurser från (dåvarande) Rikspolisstyrelsen.[436]

Det har framkommit att det fanns en viss resursbrist gällande poliser på plats under den mest kritiska dagen, måndagen den 4 augusti.[437] Polisen anser sig själv ha agerat avvaktande och agerat för sent med att klassificera skogsbranden som en särskild händelse. De menar att de inte såg vidden av händelsen och de konsekvenser som skogsbranden förde med sig.[438] Evakueringen under måndagen skedde främst genom ad hoc-lösningar och polisen uppfattade en svårighet i att få konkreta besked från räddningstjänsten.[439] Polisen anser också att den förberedelse som räddningsledaren gav polisen inte var tillräcklig för att planera och genomföra en effektiv evakuering.[440]

Polisen anser att deras verksamhet fungerade bättre efter det att beslut om särskild organisation hade fattats. På tisdagen trädde en högre polistjänsteman in i staben i Ramnäs och ansvarade för evakueringsverksamheten.[441] De samverkanssvårigheter, som uppstod mellan räddningstjänsten och polisen under måndagen, lindrades. Representanter från polisen som var placerade i Ramnäs under händelsen, anser att fler poliser borde ha varit verksamma i Ramnässtaben. Det uppstod kommunikationssvårigheter mellan staben i Ramnäs och den särskilda polisiära staben i Västerås.[442]

435 Expressen, Drabbad? Detta gäller för din försäkring, 2014-08-06.
436 Justitiedepartementet, Rapport från Skogsbrandsutredningen, 2015-02-06, s.73.
437 Johan Ahlström, 2015-04-10.
438 Agneta Kumlin, 2015-05-11.
439 Agneta Kumlin, 2015-05-11.
440 Länsstyrelsen Västmanlands kanal, evakuering av människor och djur, 2014-12-02.
441 Justitiedepartementet, Rapport från Skogsbrandsutredningen, 2015-02-06, s.73.
442 Agneta Kumlin, 2015-05-11.

Det efterfrågades fler poliser i stabsfunktionen i Ramnäs, men vissa polischefer ansåg att det inte fanns resurser till denna förfrågan.[443]

Polisens operativa verksamhet bestod främst av arbete med evakuering och upprättande av vägspärrar. Ett problemområde för polisen var bristen på heltäckande kartor. Vid ett flertal intervjuer har det framkommit att många poliser använde turistkartor[444] eller fotograferade kartor med mobiltelefon[445] för att upprätta vägspärrar eller navigera i området.

Registreringen av de evakuerade under skogsbranden var bristfällig.[446] Polisen saknade bostadsadresser till flera personer inom evakueringsområdet vilket resulterade i att många inte blev informerade om evakueringen. Det saknades procedurer och inarbetade rutiner för att genomföra en effektiv registrering.[447] Polisen upplever att den officiella registreringen av de evakuerade stämde till en början men i takt med att fler lämnade området blev registreringslistan

Faktaruta 4: Rutiner för nationell katastrofregistrering

Vid en evakuering är det lämpligt om polisen är huvudansvarig för registrering i enlighet med rutiner för nationell katastrofregistrering. Vid registrering behöver hänsyn tas till den personliga integriteten och personuppgiftslagen (1998:203).

Uppgifter som bör samlas in är

- personnummer
- namn
- nationalitet
- ordinarie adress (fastighetsbeteckning)
- kontaktuppgifter
- närmast anhöriga
- skyddsvärd egendom
- arbetsgivare
- särskilda behov
- husdjur
- tillfällig vistelseplats.

(MSB, Att planera och förbereda en storskalig utrymning, december 2014, s.24)

443 Johan von Knorring, 2015-04-22.

444 Johan Ahlström, 2015-04-10.

445 Fagersta kommun, Fokusgrupp 2 Evakuering, krisstöd och frivilliga, 2015-03-09.

446 Registrering är en viktig komponent inom evakuering för att veta hur många som lämnar ett område men det är även viktigt för att identifiera personer som behöver särskild hjälp. Exempelvis behöver socialtjänsten veta vilka som behöver stöd i enlighet med socialtjänstlagen (2001:453) och polisen behöver veta om personer har försvunnit i området för att påbörja eftersök i enlighet med lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. (MSB 2014d., s.25).

447 Agneta Kumlin, 2015-05-11.

ofullständig. Än idag kan polisen inte meddela hur många som faktiskt lämnade området och som direkt eller indirekt blev evakuerade.[448] När polisen ansåg att det var en särskild händelse kallades nationella resurser in från Rikspolisstyrelsen.[449] Många av poliserna från andra distrikt som till exempel Uppsala och Stockholm saknade den geografiska och lokala kännedomen som behövdes under händelsen.[450]

En annan stor uppgift för polisen var upprättandet och bevakningen av avspärrningar i brandområdet. Anvisningar från räddningsledaren gällande vilka områden som var avspärrade och vilka som fick beträda området upplevdes som oklara. Det fanns ett praktiskt problem med att upprätta avspärrningar och avlysa de områden som räddningsledaren beslutade om (vägspärrar måste upprättas där det är praktiskt möjligt vid exempelvis en väg där det finns utrymme att omdirigera trafik). Detta resulterade i att de avspärrningsområden som räddningsledaren beslutade om inte fullt ut kunde upprätthållas av praktiska skäl. Flera konflikter uppstod även vid vägspärrarna mellan polis och allmänheten. Räddningsledaren beslutade att enbart bofasta personer i området fick beträda evakueringsområdet. Då många poliser vid vägspärrarna hade bristfälliga boendeförteckningar var det problematiskt att avgöra vem som hade tillträde till området. Detta skapade stundtals en hätsk stämning och som en reaktion var det många som gick runt avspärrningarna för att komma in i området.[451]

2.5.3 Evakuering av djur

Evakueringen av djur hanterades på frivillig basis där Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) hade huvudansvaret. LRF förstod på måndagen, den 4 augusti, att en evakuering av djur var nödvändig och påbörjade en omfattande evakuering. LRF uppfattade att mobiliseringen skedde effektivt, på grund av att LRF har ett stort kontaktnätverk bland lantbrukare. Transporten skedde via större slaktbilar som även används för att transportera djur till andra gårdar för uppfödning och dylikt. Evakuering av djur är en känslig aktivitet, och det var viktigt att djurskötseln och transporten hanterades av djurvana personer. Trots att skogsbranden spred sig snabbt var de frivilliga tvungna att hålla sig lugna och inte stressa då detta kunde förvärra situationen och skada djuren.[452]

448 Länsstyrelsen Västmanlands kanal, evakuering av människor och djur, 2014-12-02.

449 Justitiedepartementet, Rapport från Skogsbrandsutredningen, 2015-02-06, s.73.

450 Johan Ahlström, 2015-04-10, Fagersta kommun, Fokusgrupp 2 Evakuering, krisstöd och frivilliga, 2015-03-09.

451 Agneta Kumlin, 2015-05-11.

452 Elisabeth Petterson, 2015-05-12.

Bild 5: Evakuerade djur får återvända hem, 16 augusti 2014.
Foto: Ingemar Ström/Tomasbo Lantbruk AB

Mottagningsplatser anordnades, även där, genom personliga kontakter och LRF upplever att det gick snabbt att finna lantbrukare som kunde ta emot djur. Många gårdar stod tomma på grund av avvecklad verksamhet, vilket gjorde att de kunde användas för att husera djur. Prioriteringen vid evakueringen var att få djuren i säkerhet vilket resulterade i att vissa avsteg från normala procedurer skedde. Till exempel är lantbrukare skyldiga att rapportera förändring för nötkreatur på produktionsplatsen inom sju dagar från det att en förändring sker. Detta var något som inte följdes. Jordbruksverket var dock informerat om avvikelsen. När staten tog över den kommunala räddningstjänsten på tisdagen den 5 augusti ingick en representant från LRF i Ramnässtaben. I samma funktion ingick även länsveterinären vilket ansågs av LRF som en god konstellation för att centralisera arbetet rörande djurrelaterade frågor. Evakueringen av djur varade mellan 10 och 20 dagar. Återförandet av djur var ett tidskrävande arbete då de regler och procedurer som inte följdes under själva evakueringen nu var tvungna att följas.[453]

453 Elisabeth Petterson, 2015-05-12.

Det främsta problemområdet för evakueringen av djur var polisens vägspärrar. Flera djurtransporter blev nekade att köra in i områden för att hämta djur. Detta löste sig oftast genom dialog med de poliser som var verksamma vid vägspärrarna, men lantbrukare uppfattade det som tidskrävande. Även fodertransporter blev nekade att hämta foder från de gårdar där djur hade blivit evakuerade.[454]

2.5.4 Evakueringsplaner

Måndagen den 4 augusti meddelade staben i Ramnäs via en U-Samkonferens att de drabbade kommunerna skulle skicka representanter till staben för att ingå i en evakueringsfunktion. Denna evakueringsfunktion skapades till följd av den evakuering som skedde tidigare under dagen. Syftet med funktionen var att skapa gemensamma evakueringsplaner om ytterligare evakueringar måste ske. Enligt U-Samprotokollet framgår det att erfarenhet rörande evakuering saknades.[455] Evakueringsplanerna skapades utifrån scenariot att hela eller delar av de fyra kommunerna skulle bli tvungna att evakuera. Scenariot framställde en bild av att det fanns ett stort behov av transportmedel, krisstöd och boende på lång och kort sikt. Planerna kan ses som ett ”värsta fall scenario” med tonvikt på god planering.[456]

2.5.5 Övriga aktörer i evakueringsarbetet

Staben i Ramnäs ville att MSB skulle skicka evakueringsexperter till Ramnäs för att fylla den kompetenslucka som fanns.[457] MSB meddelade dock att det inte fanns tjänstemän på myndigheten som var experter inom området evakuering. Myndigheten hänvisade istället staben till den utrymningsplan som Stockholms Länsstyrelse har skapat. Att MSB saknade expertkunskap för att bistå staben upplevdes som problematiskt. MSB har dock, efter skogsbranden, skapat en övergripande plan för en storskalig utrymning. Planen ska främst användas som en vägledning.[458]

För att kunna upprätthålla bevakningen av det avspärrade området blev flera militärpoliser ansvariga för bevakningen vid vägspärrar. Dessa militärpoliser var direkt underordnade ett polisiärt befäl samt var avväpnade. Deras arbetsuppgifter var främst av avvisa personer som ville ta sig in i området. Polisen anser att militärpolisen var ett bra

454 Elisabeth Pettersson, 2015-05-12.
455 Länsstyrelsen, Minnesanteckningar U-sam, 2014-08-04.
456 Länsstyrelsen Västmanland, SB Plan Samladefiler Evakueringsplan.
457 Johan Ahlström, 2015-04-10.
458 Länsstyrelsen Västmanlands kanal, evakuering av människor och djur.

komplement till ordinarie poliser då det avspärrade området var stort och svårt att bevaka.[459]

2.6 Frivilliga

Ofta representeras frivilliga av de Frivilliga resursgrupperna (FRG), men gruppen frivilliga är mycket större än så. Under skogsbranden hjälpte många organisationer, företag och en stor mängd privatpersoner till.

2.6.1 Organisationer, företag och medborgare

Organisationer

Det har varit svårt att få en helhetlig bild av vilka organisationer, företag och andra som var med under skogsbranden. Nedanstående lista[460] visar på bredden av organisationer som var på plats men den ska inte ses som en komplett lista över frivilliga.

- Frivilliga Automobilkårernas Riksförbund (FAK) deltog genom avtal med Trafikverket och Svenska Kraftnät och bidrog med personal och bandvagnar.
- Bilkåren deltog genom avtal med Trafikverket och Svenska kraftnät och bidrog med Motor- och Transportenheter (en beredskapsstyrka som ska kunna bistå med förare vid olyckor).[461]
- Försvarsutbildarna var på plats genom egna förbundet Criscom.
- Frivilliga Radioorganisationen (FRO) deltog i uppdrag för Mobilt Lednings- och Sambandsstöd (Molos) och för Trafikverket.
- Röda Korset fanns på plats med stödresurser i Ramnäs samt i Riddarhyttan vid gåvolagret.
- Lantbrukarnas riksförbund (LRF) var aktivt i evakueringen i Västerfärnebo, och medlemmarna hjälpte bland annat till med att evakueringen av djur och koordinering av transporter. Medlemmar i LRF bistod också i arbetet med att göra brandgator samt spridning av vatten med gödselspridare.
- Svenska Blå Stjärnan var aktiv inom LRFs arbete och hade medlemmar som var i beredskap.
- Svenska Lottakåren var aktiv genom avtal hos Hemvärnet och hade medlemmar som var aktiva inom FRG.
- Hemvärnet deltog genom avtal och bistod i släckningsarbetet.

459 Agneta Kumlin, 2015-05-11.
460 Seminarium ”Frivilliga och näringslivets stöd och insatser”, Västerås 2014-11-24.
461 MTE 2015.

Företag

En mängd företag hjälpte till, både med enstaka gåvor och med stöd under en längre tid. Ett flertal av företagen kontaktades av FRG. Någon komplett lista över företag som deltagit har vi inte funnit, men här redogörs för några exempel. Tre stora företag inom IT-branschen (Cisco, Atea och Google) stöttade staben i Ramnäs genom att installera internetuppkoppling, låna ut datorer och skrivare samt erbjuda omriktning av företagets satelliter för att kunna ge räddningsledningen bättre överblick över branden.[462] Mobiltelefonoperatörer satte upp mobila master för att förbättra täckningen i Ramnäs.[463] Flera företag (ABB, Google och Westinghouse) bidrog även med personal till staben i Ramnäs. Johnsonkoncernen bidrog med flera helikoptrar i brandbekämpningen med anledning av att världsarvet Engelsberg var akut hotat i ett skede av brandförloppet. På uppdrag av Ramnässtaben kontaktade ABB alla företagare i anslutning till brandområdet för att coacha dem i krishantering samt undersöka deras behov.[464]

FRG Västerås skötte matleveranserna till brandmännen som arbetade i skogen. Livsmedelsbutiker, en pizzeria och ett hotell i närområdet hjälpte till genom att skänka mat. Ett stort livsmedelsföretag (ICA) kontaktade FRG Västerås och undrade hur de kunde hjälpa till. Frivilliggruppen fick tillgång till företagets orderhanteringssystem och kunde lägga in beställningar på mat och varor till den gratiskiosk som fanns i Ramnäs för dem som arbetade med insatsen. Några timmar efter beställning levererades varorna till Ramnäs. Därtill hjälpte personal från företaget till med att bemanna kiosken inne på området. Värmen gjorde det svårt att hantera de stora mängderna mat. Ett åkeriföretag (Svanboms åkeri) lånade ut en kyllastbil, hanterade all godshantering, körde transport med ytterligare lastbilar och såg till att sopor tömdes.[465] Som ytterligare exempel lånade biluthyrningsföretag (Hertz och Avis) ut bilar, en butikskedja (Clas Ohlson) skänkte pannlampor, myggmedel, ficklampor, termosar och batterier, ett möbelföretag (IKEA) skänkte sängar, och hamburgerkedjor (McDonald's och Max) bjöd på mat.[466]

Medborgare

Omkring 700 personer kontaktade FRG (på plats i Västerfärnebo) eller anmälde sig via Sala kommuns webbplats som frivilliga. Flera hundra anmälde också via Facebookgruppen Hjälp finnes (Skogsbranden) att

462 Cisco, 2014-08-28; Uddholm, 2014-10-09.

463 Tiberg, Cecilia och Karlsson, Liselotte, 2014-09-04.

464 Länsstyrelsen, 2015-08-18.

465 Seminarium "Frivilliga och näringslivets stöd och insatser", Västerås 2014-11-24; Gångare, Mirja, 2015-04-10; Forsberg, Christopher, 2015-04-10.

466 Seminarium "Frivilliga och näringslivets stöd och insatser", Västerås 2014-11-24.

de kunde bidra med djurtransporter, boende för evakuerade och gåvogivning. Listorna skickades sedan till FRG i Västerfärnebo. Viljan att hjälpa till var större än behoven. Det är oklart hur många av de hundratals människor som ville hjälpa till som behövdes i insatsen. Enligt länsstyrelsens sammanställning över utbetalda ersättningar rekryterades officiellt fem spontanfrivilliga under insatsen till FRG Västerås.[467] Kommunerna har inte angett vilket stöd de hade av spontanfrivilliga.[468]

Bland spontanfrivilliga finns det, precis som inom frivilligorganisationer och företag, människor med särskilt användbar kompetens. Många som var i Ramnäs känner till killen med blått hår och hans kompisar – Oscar Nilsson, Joel Djerf och Michel Blomgren. De var de första som byggde upp en IT-miljö som gjorde att staben i Ramnäs kunde använda internet, spara samt dela dokument med varandra. De var på väg hem till Göteborg när de hörde talas om branden och hittade Facebookgrupper där hjälp efterfrågades. De anmälde sig som frivilliga i Västerfärnebo men fick inte så mycket att göra. Av en händelse kom de förbi Ramnäs och anmälde sig i den expedition som drevs av det som kom att kallas FRG Dalarna. I Ramnäs behövdes IT-stöd och IT var något som Djerf och Nilsson hade anmält att de kunde. De byggde upp en fungerande IT-miljö, baserat på gratis molntjänster. Eftersom den existerande internetkapaciteten och mobiltelefontäckningen inte klarade av den höga belastningen som uppstod i Ramnäs, fick Nilsson och Djerf i uppdrag att försöka lösa problemet. De kontaktade företag som erbjöd utrustning och kontaktade Trafikverket som drog en fiberkabel.[469] Västerås stads IT-avdelning hade representanter på plats för att kvalitetssäkra den frivilliga IT-staben. Omdömet de gav var: ”de här killarna är grymma”.[470]

Det har framkommit en del kritik över att det offentliga var beroende av frivilliga för att lösa uppgiften, det vill säga att det inte fanns förmåga att snabbt nog på egen hand göra Ramnäs till en fungerande stabsmiljö.[471]

467 Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01; Civilförsvarsförbundet, 2014. Resurslista Västerfärnebo 20140806 kväll.

468 Fagersta kommun, Evakuering, frivilliga och krisstöd. Fokusgrupp 2015-03-09; Norbergs kommun, Evakuering, frivilliga och krisstöd. Fokusgrupp 2015-03-19; Sala kommun, Evakuering, frivilliga och krisstöd. Fokusgrupp 2015-04-01; Surahammars kommun, Relation till politisk ledning och staben i Ramnäs. Fokusgrupp 2015-03-31.

469 Tiberg, Cecilia och Karlsson, Liselotte, 2014-09-04; Nohrstedt, Linda, 2014-08-29. Tre killar fick styre upp it-strukturen runt skogsbranden; Wåhlberg, Jannike, 2015-04-20.

470 Länsstyrelsen, 2015-08-18.

471 Nohrstedt, Linda, 2014-08-29. ”Ingen har tänkt på vikten av it i krisplaner”.

2.6.2 Frivilliga resursgrupper (FRG)

FRG fanns på plats i Ramnäs och i tre av de drabbade kommunerna. Totalt var 25 FRG-grupper från flera län med under insatsen.[472]

FRG i de drabbade kommunerna

Alla kommuner har i någon del varit kritiska till hur FRG fungerade under skogsbranden. Kritiken handlar om hur larmning utfördes, på vems uppdrag FRG aktiverades samt deras anställning och ersättning.[473]

Fagersta och Norberg har en gemensam FRG-grupp, FRG Norra Västmanland. FRG larmades av ansvarig tjänsteman. Fagersta gav i uppdrag åt FRG att ta hand om personer som ville vara spontanfrivilliga. FRG och kommunanställda svarade också på frågor i receptionen i Fagerstas kommunhus.[474] Norberg hade några FRG-personer i sitt krisinformationscenter. Kommunpersonalen visste inte att FRG skulle komma och vilken roll de hade. Det blev förvirrande. Kommunen menar att FRG via Fagersta blivit tillsagda att kontakta Norberg. Norbergs erfarenheter av FRG är blandade: ”FRG gjorde nästan mer skada än nytta. Vissa personer passade inte där. De gick in och tog över, lämnade ut felaktig information och fikade. Det blev tokigt men sen kom några andra en annan dag och då blev det bättre.” Flera menar att FRG definitivt gick över sina befogenheter ibland.[475]

Vid tiden för branden hade Sala inte någon egen FRG-grupp. Planen var att utbilda en grupp under hösten 2014. Efter beslut från kommunchefen kallade beredskapssamordnaren istället in grannkommunen Hebys FRG, som under våren 2014 hade utbildats. Sala aktiverade FRG Heby genom att ringa FRG-ansvarig. Heby kommun var inte involverade i utlarmningen av sin FRG, men hade kort där innan erbjudit Sala sitt stöd. Eftersom FRG Heby aktiverades av Sala är det Sala som har stått för FRG-medlemmarnas ersättningar.[476]

Sala beslutade att FRG-medlemmar skulle hjälpa till på kriscentret i Västerfärnebo. På måndagen kom den första personen och sedan

472 Länsstyrelsen Västmanlands län, Frivilliga på insats – en rapport om FRG-insatserna under skogsbranden i Västmanland 2014, s.16.

473 Surahammars kommun, Relation till politisk ledning och staben i Ramnäs. Fokusgrupp 2015-03-31; Fagersta kommun, Evakuering, frivilliga och krisstöd. Fokusgrupp 2015-03-09; Norbergs kommun, Evakuering, frivilliga och krisstöd. Fokusgrupp 2015-03-19; Sala kommun, Evakuering, frivilliga och krisstöd. Fokusgrupp 2015-04-01.

474 Fagersta kommun, 2015-08-05.

475 Norbergs kommun, Evakuering, frivilliga och krisstöd. Fokusgrupp 2015-03-19.

476 Sala kommun, 2015-07-30; Olzon, Rickert, 2015-08-17.

kom ytterligare tre till. I början var det oklart vad FRG skulle göra, vilket kommunen upplevde som ett problem. Efter hand blev det att FRG tog emot samtal och registrerade frivilliga som ville hjälpa till. Telefoner kraschade för att det var ett sådant tryck. Totalt registrerades över 700 personer som på olika sätt ville hjälpa till.[477]

FRG Surahammar arbetade i Ramnäs. Gruppen aktiverades av kommunen och ställdes till insatsens förfogande så att FRG Västerås skulle kunna larma in fler personer om det behövdes.[478] Surahammar är dock kritisk till hur Civilförsvarsförbundet har aktiverat andra kommuners FRG.[479]

Faktaruta 5: Frivilliga resursgrupper (FRG)

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

FRG i Ramnäs

Frivilliga krafter var en stor resurs i Ramnäs. Räddningsledaren Uddholm menar att insatsen inte hade fungerat utan FRG.[480] Den första gruppen som blev involverad var FRG Västerås. De kontaktade kommunen för att höra om de kunde hjälpa till. Västerås stad kontaktade i sin tur MBR som tackade ja till stöd från FRG. På söndagen 3 augusti påbörjade

477 Sala kommun, Evakuering, frivilliga och krisstöd. Fokusgrupp 2015-04-01; Länsstyrelsen Västmanlands län, Frivilliga på insats – en rapport om FRG-insatserna under skogsbranden i Västmanland 2014, s.6.

478 Surahammar kommun, 2015-08-13.

479 Länsstyrelsen Västmanlands län, Frivilliga på insats – en rapport om FRG-insatserna under skogsbranden i Västmanland 2014, bilaga 5; Surahammars kommun, Relation till politisk ledning och staben i Ramnäs. Fokusgrupp 2015-03-31.

480 Uddholm, Lars-Göran, 2015-04-09.

Bild 6: FRG bemannar gratiskiosken för insatspersonal i Ramnäs, 13 aug 2014.
Foto: Kjell Gustavsson

FRG Västerås sin insats. FRG:s uppdrag var stabsassistentsysslor samt uppgifter att köra tankbilar, bemanna vägspärrar, dirigera brandbilar och köra ut mat. När FRG kom fram till avtalad plats (Seglingsberg), var räddningstjänsten inte informerad om att FRG skulle komma och det gick inte att få tag i insatsledaren. Det slutade med att FRG-medlemmarna med lastbilskörkort aldrig körde några tankbilar med vatten. Istället användes brandmän som chaufförer.[481]

FRG Västerås fick många fler uppdrag och på måndagen den 4 augusti behövdes fler frivilliga än de 16 medlemmar som var på plats. FRG-ansvarig i Västerås kontaktade en medlem i FRG Falun.[482] Nästa dag kom flera FRG från Dalarnas län till Ramnäs. En snabb uppdelning av uppdragen gjordes mellan FRG Västerås och de andra FRG-grupperna, så att grupperna själva bemannade de uppdrag de tackade ja till. Resurser skulle inte tas från varandra.[483]

Grupperna från FRG Dalarna satte upp en reception utanför stabsrummet och fick omedelbart uppdrag från olika personer. Surahammar

481 Forsberg, Christopher, 2015-04-10.
482 Forsberg, Christopher, 2015-04-10.
483 Forsberg, Christopher, 2015-04-10; Wåhlberg, Jannike, 2015-04-20.

kommun lånade ut gymnastikhallar så att FRG kunde fixa logi till brandmännen (som mest finns 250 bäddar med sängkläder inklusive tvätt), plottare som skrev ut lägesbilder, och parkeringsvakter som såg till att brandbilarna kunde komma fram.[484] FRG Västerås huvudsysslor under insatsen bestod av att varje dag leverera 200-300 matportioner (frukost, lunch, mellanmål, middag och mängder av vätska) till brandmännen i skogen, driva gratiskiosken och att fungera som stabsassistenter. Som stabsassistent fungerade de som den operativa chefens högra hand genom att föra loggbok och ta anteckningar på skadeplatsmöten.[485]

FRG Västerås gjorde under den första veckan flera försök att få till en bättre samordning med grupperna från Dalarna och kom med förslaget att starta en FRG-stab för den totala insatsen.[486] De fick inget gehör, eftersom det inte fanns tid för samordning.[487]På måndagen den 11 augusti fick en funktionsrepresentant för FRG en plats i ledningsstaben. Platsen fylldes av Andreas Weiborn, FRG-ledare från Västerås. Weiborn anser att han fick bra kontaktvägar in i staben, och att de som hade behov av stöd från FRG nu visste vart de skulle vända sig. Weiborn upplevde också att han fick en helhetsbild över vilka FRG som var på plats i Ramnäs och vilka uppdrag som kom in, vilket underlättade bemanningen.[488]

Stressen ökade när det blev klart att insatsen skulle pågå under flera dagar. Som FRG-ledare försökte Weiborn se till att FRG:arna åtminstone åt och drack under arbetspassen. Men det kunde också vara svårt att få frivilliga att sluta jobba och ibland jobbade några 13-timmars pass. Trots den stressande situationen fanns också en stor glädje bland FRG:arna. Den glada stämningen gjorde att den övriga insatspersonalen, polis och räddningstjänst, tyckte om att gå till FRG:s gratiskiosk för lite prat och fika. Weiborn säger att det är viktigt med glädje och uppskattning, just eftersom det handlar om frivilliga: ”Frivilliga kan när som helst åka därifrån. Det är därför viktigt att de får känna att de bidrar.”[489]

Aktörerna i Ramnäs var generellt ovana att arbeta med FRG och de visste inte på vilka sätt frivilliga kunde bidra. Styrkan med FRG och det

484 Surahammar kommun, 2015-08-25; Wåhlberg, Jannike, 2015-04-20.
485 Gångare, Mirja, 2015-04-10; Västerås stad, 2015. Utvärdering – skogsbranden i Västmanland 2014, s.7.
486 Västerås stad, 2015. Utvärdering – skogsbranden i Västmanland 2014, s.7.
487 Wåhlberg, Jannike, 2015-04-20.
488 Weiborn, Andreas, 2015-04-10.
489 Weiborn, Andreas, 2015-04-10.

som gjorde att de blev en sådan uppskattad del av insatsen i Ramnäs var att de lyckas fixa allt möjligt.

Söndagen den 17 augusti beslutade staben i Ramnäs att FRG:s insats skulle avvecklas i samband med att hela insatsen minskade i omfattning.[490]

Civilförsvarsförbundet sätter FRG i beredskap

Den 11 augusti skickade Civilförsvarsförbundets generalsekreterare ett meddelande till kommuner och landsting om att de satte FRG i Västra Götaland i beredskap för att kunna användas om skogsbranden på nytt eskalerade. I meddelandet varnade Civilförsvarsförbundet också kommunerna för att deras tillgång till FRG var begränsad eftersom många grupper är engagerade i Ramnäs.[491]

Civilförsvarsförbundet skriver att FRG inom Västra Götaland län sattes i beredskap på begäran av räddningsledningen. Något sådant beslut har inte gått att finna.[492] Jannike Wåhlberg arbetar som verksamhetsledare för Civilförsvarsförbundet Dalarna men är även aktiv i en FRG. Hon kom till Ramnäs den 5 augusti för att stödja FRG Västerås genom att larma in FRG-grupper från Dalarna. Hon uppfattade att hon hade ett stående uppdrag från räddningsledningen att förse insatsen med frivilliga. Wåhlberg stämde av med Malin Dreifaldt, länsstyrelsen, om alla frågor och uppdrag skulle tolkas som att det var räddningsledningen som frågade. Dreifaldt svarade ja, men bad Wåhlberg göra en ny avstämning med någon från länsstyrelsen innan större förändringar i bemanningen gjordes.[493] Ju längre bort geografiskt som Wåhlberg ringde för att hitta FRG desto fler frågor om ersättning fick hon. Hon upplevde en stark press på sig att förse verksamheten med tillräckligt med människor. Uttrycket beredskap användes för att medlemmar skulle vara beredda att åka med kort varsel. Tanken fanns aldrig att de skulle ta ledigt från sitt ordinarie arbete.[494]

Meddelandet som skickades ut från Civilförsvarsförbundet innehöll flera märkliga formuleringar sett till FRG-konceptet och Civilförsvarsförbundets roll. Även om mandat från räddningsledningen hade varit tydligare så finns det inte något rättsligt stöd för en räddningsledare att sätta FRG-grupper i beredskap. Tjänsteplikten i LSO, när räddningsledaren tar upp enskilda medborgare – i det här fallet frivilliga – till att medverka i räddningstjänst, innehåller inte

490 Västerås stad, 2015. Utvärdering – skogsbranden i Västmanland 2014, s.8.
491 Civilförsvarsförbundet, 2014-08-11.
492 Västerås stad, 2015. Utvärdering – skogsbranden i Västmanland 2014, s.27.
493 Wåhlberg, Jannike, 2015-04-20; Länsstyrelsen i Västmanlands län, 2015-08-18.
494 Wåhlberg, Jannike, 2015-04-20.

beredskapsläggning.[495] Flera kommuner har samma avtal för FRG som för räddningstjänstpersonal i beredskap (RIB). Deltidsbrandmännen har enligt RIB-avtalen betald beredskapstid. När Civilförsvarsförbundet satte FRG i beredskap tolkade vissa personer det som att de skulle få ersättning. En del tog ledigt ledig från arbetet och/eller ställde in planerade aktiviteter.[496]

Eftersom FRG är en kommunal resurs som aktiveras av kommunen var det underligt att Civilförsvarsförbundet meddelade att kommunens FRG kanske inte fanns tillgänglig. FRG är ett fristående koncept men har för många blivit intimt förknippat med Civilförsvarsförbundet. Civilförsvarsförbundet utbildar FRG på uppdrag av MSB och den mesta av informationen om FRG fås via Civilförsvarsförbundets webbplats. Förbundet har också verksamhetsledare anställda som stöttar de lokala FRG-grupperna. Att förbundet har tagit på sig en så pass stor roll är inget som ingår i utbildningsuppdraget utan tvärtom något som MSB brukar anmärka på.[497]

2.6.3 Ersättning

Alla enskilda medborgare som medverkat i räddningstjänst enligt tjänsteplikten i LSO eller frivilligt med räddningsledarens samtycke har rätt till ersättning. När länsstyrelsen tog över den kommunala räddningstjänsten tog de även över ansvaret att ersätta de frivilliga som medverkat.[498] FRG har inte tidigare använts i samma omfattning som under skogsbranden. 25 FRG från flera län deltog, men det var bara 16 FRG som hade godkännande från den egna kommunen att delta i insatsen. Övriga kommuner menar att de inte hade godkänt insatsen eller att de uppfattar utlarmningsförfarandet som oklart. Flera kommuner menar att det är Civilförsvarsförbundet som har larmat ut deras FRG.[499]

325 personer var på plats i egenskap av FRG. Men bland dessa var det bara 203 personer som hade giltigt avtal med kommunen, hade genomgått FRG-grundutbildning, hade kommunens godkännande av gruppens deltagande i insatsen och som hade klargjort ersättningsfrågan från kommunen. [500] Kommunen kunde sedan i efterhand söka ersätt-

495 Pütsep, Hanna, 2015-05-05.

496 Weiborn, Andreas, 2015-04-10.

497 Wåhlberg, Jannike, 2015-04-20.

498 LSO 7 kap. 4§.

499 Länsstyrelsen Västmanlands län, Frivilliga på insats – en rapport om FRG-insatserna under skogsbranden i Västmanland 2014, s.16.

500 Länsstyrelsen Västmanlands län, Frivilliga på insats – en rapport om FRG-insatserna under skogsbranden i Västmanland 2014, s.20, 22, 28; Weiborn,

ning för lönekostnaderna hos MSB. Sju kommuner: Avesta, Borlänge, Rättvik, Säter, Vansbro, Västerås och Älvdalen har sökt ersättning hos MSB.[501]

Länsstyrelsen har betalat ut ersättning till nästan 100 personer som deltog som FRG och där de flesta hade FRG-avtal men där kommunerna av olika anledningar inte har ersatt dem. Länsstyrelsen har gett dem ersättning som privatpersoner, inkallade enligt tjänsteplikten i LSO. Om personers medverkan klassas som FRG eller privatpersoner kan spela stor roll eftersom FRG-medlemmar skyddas av försäkringar under insatsen. För privatpersoner kan det se annorlunda ut. [502] Det tog tid för frivilliga att få ersättning. Efter skogsbranden har FRG Västerås utarbetat rutiner med Västerås stads lönecenter för att ersättningen ska betalas ut snabbare. Grundregeln är att Västerås ska betala ut ersättning och sedan fakturera eventuell andrapartsuppdragsgivare.[503]

Länsstyrelsen uppskattar att FRG-insatsen kostade cirka 2,8 miljoner kronor. Räknar man enbart dem som fått ersättning som FRG blir kostnaden för FRG cirka 1,8 miljoner kronor.[504]

2.6.4 Gåvohantering

Redan på söndagen den 3 augusti kontaktades FRG Västerås av människor som ville skänka saker. Samtalen hänvisades till FRG-medlemmar på plats i Ramnäs, som då precis blivit ny ledningsplats. På måndagen kom de första gåvorna från privatpersoner och företag.[505]

Genom Facebookgrupper ordnades insamlingar för privatpersoner som ville skänka saker. Susanne Lundmark såg på olika Facebookgrupper hur branden och gåvoinsamling diskuterades, och bestämde sig för att samla allt på ett ställe. Hon startade Facebookgruppen *Skogsbranden Västmanland* och gensvaret blev snabbt större än väntat. Gruppen startade på måndagskvällen den 4 augusti och på tisdagsmorgonen genomfördes den första insamlingen. I flera vändor körde hon och några andra i gruppen till Ramnäs med nötter, frukt och vatten. Det skänktes mycket mer saker än vad som behövdes – 400 flyttkartonger

Andreas, 2015-04-10.

501 Olofsson, Magnus, 2015-04-22.

502 Länsstyrelsen Västmanlands län, Frivilliga på insats – en rapport om FRG-insatserna under skogsbranden i Västmanland 2014, s.20, 22, 28; Weiborn, Andreas, 2015-04-10.

503 Västerås stad, 2015. Utvärdering – skogsbranden i Västmanland 2014, s.12.

504 Länsstyrelsen Västmanlands län, Frivilliga på insats – en rapport om FRG-insatserna under skogsbranden i Västmanland 2014, s. 22.

505 Västerås stad, 2015. Utvärdering – skogsbranden i Västmanland 2014, s.6.

med kläder och leksaker, 90 sopsäckar med sängkläder och filtar och 2,5 pallar med djurfoder.[506]

Under tisdagen strömmade gåvorna in till Ramnäs, till Västerfärnebo och till Sala, samtidigt som allt fler personer och medier kom för att arbeta med insatsen. Det blev ohållbart att ha kvar sakerna vid Ramnässtaben och Folkets park i Hallstahammar fick utgöra ett tillfälligt gåvolager.[507] Även till kommunerna hörde människor av sig för att skänka saker. Till Fagersta ringde exempelvis en person och ville donera 200 barnblöjor.[508] Länsstyrelsen gick via sociala medier ut med att brandmännen behövde strumpor. Resultatet blev att en mängd strumpor strömmade in. I efterhand menar länsstyrelsen att det var ett misstag att be allmänheten om utrustning till insatspersonalen.[509]

Susanne Lundmark fick i uppdrag av Andreas Karlsson, som då satt i Ramnässtabens gåvogrupp, att försöka få stopp på insamlandet av saker som inte efterfrågades. Lundmark meddelade Facebookgruppen att det som efterfrågades av brandmännen och andra var bland annat vätskeersättning, nötter, godis, kepsar och t-shirtar – inget annat.[510] Samordning för att försöka få människor att skänka rätt saker gjordes också med FRG Västerås Facebooksida.[511]

De skänkta sakerna som inte behövdes i Ramnäs flyttades till en lagerlokal i Riddarhyttan.[512] Det är oklart hur många människor som skänkte saker, men gåvorna fyllde hela lagret i Riddarhyttan.[513] Gåvolager fanns även i Sala och skänkta saker lämnades också på andra platser i exempelvis Avesta, Fagersta och Norberg.[514]

När skogsbranden var över fortsatte Susanne Lundmark gåvoarbetet som anställd i länsstyrelsens särskilda krishanteringsorganisation. Det var ett stort arbete att avveckla gåvocentret och många timmar lades ned för att hitta behövande.[515] Människor som hade skänkt saker förväntade sig att det skulle gå till människor som var drabbade av skogsbranden. Men de skänkta sakerna räckte till så många fler. För länsstyrelsen blev det litet av ett dilemma. De

506 Lundmark, Susanne 2015-03-30.
507 Västerås stad, 2015. Utvärdering – skogsbranden i Västmanland 2014, s.7; Fagersta kommun, 2015-08-05.
508 Fagersta kommun, Evakuering, frivilliga och krisstöd. Fokusgrupp 2015-03-09.
509 Länsstyrelsen, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-27.
510 Lundmark, Susanne 2015-03-30.
511 Västerås stad, 2015. Utvärdering – skogsbranden i Västmanland 2014, s.6.
512 Fagersta kommun, Evakuering, frivilliga och krisstöd. Fokusgrupp 2015-03-09.
513 Lundmark, Susanne 2015-03-30.
514 Fagersta kommun, 2015-08-05
515 Lundmark, Susanne 2015-03-30.

kunde inte fortsatta att förvara gåvorna i Riddarhyttan och gåvorna måste komma till användning. En bred skara människor, både i Sverige och utomlands, fick ta del av gåvorna. De skänktes till en kvinnojour, ett asylboende, personer i ekonomisk knipa, hemlösa, ensamkommande flyktingbarn och via KFUM till ett barnhem och behövande familjer i Lettland.[516]

Förutom gåvor skänktes pengar. Under första dagarna av branden bidrog Sala Sparbank med en mindre summa pengar för förnödenheter till de som deltog i släckningsarbetet.[517] Ganska snart öppnade Civilförsvarsförbundet ett 90-konto. 90-kontot användes för att samla in pengar till människor och organisationer som på olika sätt blev drabbade av skogsbranden eller hjälpte till under insatsen. På sociala medier, som i Facebookgruppen Skogsbranden Västmanland, hänvisades det till Civilförsvarsförbundets insamling, eftersom det ansågs onödigt att starta ytterligare insamlingar.[518]

Över 900 000 kronor samlades in vid 90-kontot. En stor del av pengarna, ungefär 500 000 kronor, kom från Sparbankerna i Sverige efter att VD:n för Sala Sparbank informerat bankerna om möjligheten att bidra till hjälpinsatsen.[519] 15 privatpersoner som drabbades av skogsbranden fick dela på drygt 540 000 kronor, och fyra olika organisationer fick utdelning;[520] LRF fick 100 000 kronor för tillfällig tjänst som brandombudsman i området och för att de besvarade frågor rörande skogen, företagande och effekter av branden. Svartådalens bygdeutveckling fick 100 000 kronor för att upprätta ett natur- och kulturcentrum som bland annat ska informera om brandens konsekvenser genom förändrat djurliv. Svartådalens bygdeutveckling tilldelades

Faktaruta 6: Posom

När en kris inträffar är det kommunerna som har ansvar för sina medborgare. Enligt Socialstyrelsen bör det i varje kommun finnas en grupp för psykiskt och socialt omhändertagande (Posom) som med kort varsel kan rycka in vid en svår händelse. Omhändertagandet fungerar som ett medmänskligt stöd till drabbade och kan ge allt från emotionell första hjälp, till hjälp med praktiska problem. Gruppen består ofta av personer från räddningstjänst, polis, sjukvård, socialförvaltning, skola och trossamfund. Alla med vana att möta människor i kris (MSB, *Psykiskt och socialt stöd vid olyckor och kriser*, 2011-02-28).

516 Lundmark, Susanne 2015-03-30.
517 Sala kommun, 2015-07-30.
518 Lundmark, Susanne 2015-03-30.
519 Sala kommun, 2015-07-30; Eklind, Christer 2015-08-19.
520 Civilförsvarsförbundet, 2014-12-17.

också 240 000 kronor ur Sala Sparbanks årliga Miljonen-projekt, där en del av bankens vinst går till allmännyttiga ändamål.[521] Mindre summor av de insamlade medlen till 90-kontot delades ut till Färnbo byalag och orienteringsföreningen SK Trim/Virsbo för förlorade intäkter.[522]

2.7 Länsstyrelsens särskilda krishanteringsorganisation

2.7.1 Krisstöd under skogsbranden

De drabbade kommunerna aktiverade relativt tidigt under händelsen sin krisstödsverksamhet. Detta skedde främst genom att aktivera kommunernas Posom-grupper och att upprätta fysiska mötesplatser för de drabbade. Mötesplatserna kallades för krisstödscentrum eller stödcentrum och syftet var att erbjuda hjälp och stöd till de drabbade.[523] Posom-grupperna fick primärt hantera mer praktiska stödinsatser som att anordna logi eller erbjuda mat till de drabbade.[524] Flera kommuner hade också en representant från Svenska Kyrkan närvarande som kunde erbjuda psykologiskt stöd.[525]

Skogsbranden startade under semestertider vilket även påverkade krisstödsverksamheten i kommunerna. Det var problematiskt att hantera bemanningen dygnet runt och att kalla in personal under semestern[526]. Vissa kommuner ansåg även att krisstödsverksamheten i kommunerna saknade resurser och att det var problematisk att mobilisera verksamheten[527]. Norbergs krisstödsverksamhet hade en knapphändig personalförsörjning till följd av att flera personer i gruppen hade slutat.[528] Surahammar upplever att mobiliseringen av krisstödsverksamheten fungerade bristfälligt då korrekta kontaktlistor till stödgrupper saknades.[529] Trots detta lyckades samtliga kommuner att aktivera sin krisstödsverksamhet under det initiala skeendet av skogsbranden.

521 Eklind, Christer 2015-08-19.

522 Andersson J, Anders, 2015-05-27.

523 Sala kommun, Fokusgrupp, Evakuering, krisstöd och frivilliga, 2015-04-01; Fagersta kommun, Fokusgrupp, Evakuering, krisstöd och frivilliga, 2015-03-09; Norbergs kommun, Fokusgrupp, Evakuering, krisstöd och frivilliga, 2015-03-19.

524 Surahammar, Evakuering, krisstöd och frivilliga, 2015-03-31.

525 Surahammar, Evakuering, krisstöd och frivilliga, 2015-03-31; Sala kommun, Fokusgrupp, Evakuering, krisstöd och frivilliga, 2015-04-01.

526 Surahammar, Evakuering, krisstöd och frivilliga, 2015-03-31; Norbergs kommun, Fokusgrupp, Evakuering, krisstöd och frivilliga, 2015-03-19.

527 Surahammar, Evakuering, krisstöd och frivilliga, 2015-03-31.

528 Norbergs kommun, Fokusgrupp, Evakuering, krisstöd och frivilliga, 2015-03-19.

529 Surahammar, Evakuering, krisstöd och frivilliga, 2015-03-31.

Krisstödsverksamheten i de drabbade kommunerna skilde sig åt avseende antalet drabbade som kontaktade Posom-grupperna. Majoriteten av kommunerna upplevde att få drabbade sökte stöd och hjälp från Posom-grupperna. Detta resulterade i att flera av de drabbade kommunerna relativt snart skalade ner sin krisstödsverksamhet.[530] I Sala kommun sökte sig dock många till kommunens kriscenter, och arbetsbelastningen för Salas Posom-grupp var mycket hög.[531]

Enligt kommunerna blev krisstödsverksamheten mer en funktion som hanterade praktiska uppgifter än en funktion som erbjöd psykologiskt och socialt stöd. Posom-grupperna anser att den verksamhet som bedrevs låg utanför deras egen uppfattning om vad krisstöd bör utgöra.[532] Sala kommuns Posom-grupp anser att de blev kommunens operativa stab, till skillnad från den strategiska staben i kommunhuset, med anledning av de praktiska uppgifter gruppen fick hantera.[533] Även Norberg anser att krisstödsverksamheten inte fungerade som det var tänkt, eftersom de som sökte sig till Posom-gruppen inte främst gjorde det med anledning av att de behövde psykologiskt eller socialt stöd.[534]

Staben i Ramnäs hade en specifik grupp för att hantera krisstöd och stöd till drabbade. Denna grupp ansåg att det var problematiskt att hänvisa drabbade till de olika kriscentren som fanns inom kommunerna. Vissa kommuner döpte centren till kriscentrum, stödcentrum eller informationscentrum vilket gjorde det svårt för staben i Ramnäs att hänvisa till centren i media. Exempelvis upplevde vissa drabbade individer att de inte var i akut kris och att det därmed inte fanns något behov av att uppsöka ett kriscenter. Dessa personer behövde istället information rörande fastigheter men på grund av att namnet kris associerades med centret sökte dessa personer inte hjälp.[535]

2.7.2 Länsstyrelsens särskilda krishanteringsorganisation

Den 18 augusti 2014 flyttades stora delar av staben i Ramnäs till Västerås, kvar i Ramnäs blev en operativ, yttre ledning. Den bakre räddningsledningen fanns i Västerås och länsstyrelsen bildade en

530 Norbergs kommun, Fokusgrupp, Evakuering, krisstöd och frivilliga, 2015-03-19 ; Surahammar, Evakuering, krisstöd och frivilliga, 2015-03-31; Fagersta kommun, Fokusgrupp, Evakuering, krisstöd och frivilliga, 2015-03-09.

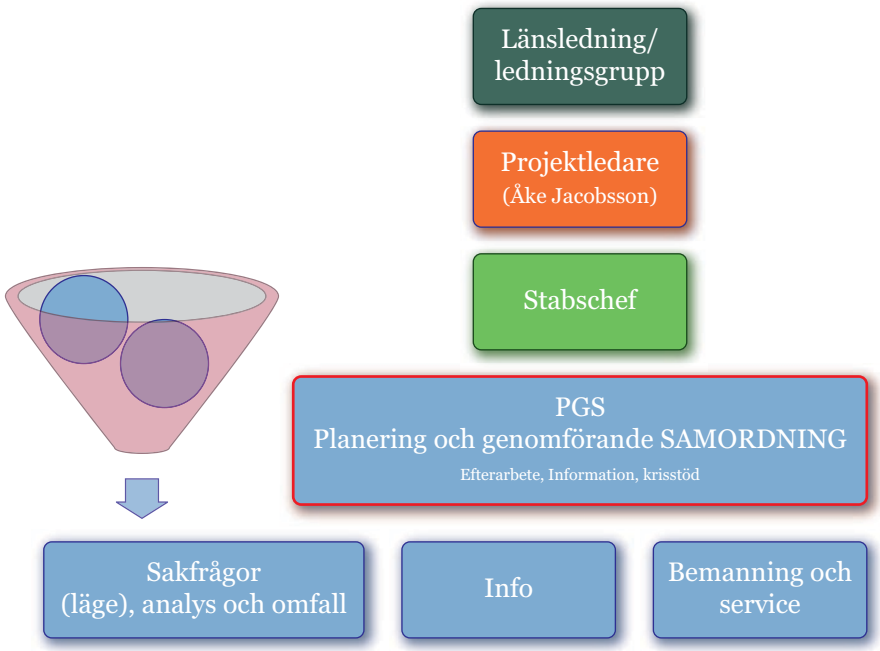
531 Sala kommun, Fokusgrupp, Evakuering, krisstöd och frivilliga, 2015-04-01.

532 Norbergs kommun, Fokusgrupp, Evakuering, krisstöd och frivilliga, 2015-03-19; Sala kommun, Fokusgrupp, Evakuering, krisstöd och frivilliga, 2015-04-01.

533 Sala kommun, Fokusgrupp, Evakuering, krisstöd och frivilliga, 2015-04-01.

534 Norbergs kommun, Fokusgrupp, Evakuering, krisstöd och frivilliga, 2015-03-19.

535 Johan Ahlström, 2015-04-10.



Figur 2: Länsstyrelsens särskilda krishanteringsorganisation.

strategisk stab i länsstyrelsens egna lokaler.[536] Syftet med flytten var att påbörja en normaliseringsprocess och att organisera den verksamhet som skulle hantera efterarbetet av skogsbranden. I staben i Ramnäs arbetade cirka 100 personer och på grund av stabens storlek blev det en utmaning att flytta verksamheten till Västerås. Som ett verktyg för att organisera verksamheten skapades ett inriktningsbeslut.[537] Dåvarande landshövding Ingemar Skogö beslutade att en särskild krishanteringsorganisation skulle inrättas för att hantera verksamheten. Den särskilda krishanteringsorganisationen skulle samordna det långsiktiga arbetet med att hantera konsekvenserna av skogsbranden tills händelsen ansågs vara avslutad. Det övergripande målet för länsstyrelsens särskilda krishanteringsorganisation var att aktivt utöva ledning och samordning genom samverkan utifrån länsstyrelsens geografiska områdesansvar. Genom organisationen skulle samtliga drabbade i skogsbranden och övriga berörda erhållas stöd.[538]

536 Länsstyrelsen 2015-08-18
537 Länsstyrelsen Västmanlands kanal, Länsstyrelsens krishantering och krishanteringsorganisation, 2014-12-02.
538 Länsstyrelsen Västmanlands Län 2014b.

Som ansvarig för den särskilda krishanteringsorganisationen utsågs Åke Jacobsson.[539] Ursprungligen ingick 40 personer i den särskilda krishanteringsorganisationen, något som Jacobsson ansåg var för många. Flera av de personer som ingick efterarbetet hade varit verksamma i staben i Ramnäs under insatsen och var fortfarande inriktade på räddningsarbete. Jacobsson upplevde detta som bekymmersamt i det initiala skedet, eftersom han ansåg att det behövdes ett nytt tankesätt. Av de ursprungliga 40 personerna blev så småningom cirka 20 personer kvar i organisationen. Organisationen bestod av personal från länsstyrelsen och från Västerås stad, samt av pensionärer och arbetssökande. Sammanlagt arbetade 15 personer på länsstyrelsen och cirka 5-7 personer i Ramnäs.[540] Den särskilda krishanteringsorganisationen blev tilldelad 50 miljoner kronor. Enligt Jacobsson gavs han friheten att organisera arbetet relativt fritt och blev uppmanad att arbeta pragmatiskt och inte alltid följa normala myndighetsprocedurer, vilket han ansåg var positivt för arbetet.[541]

Den särskilda krishanteringsorganisationen leddes av länsstyrelsens ledningsgrupp och till sin hjälp hade Jacobsson två stabschefer. I organisationen fanns fyra underfunktioner som PGS (planering, genomförande, samordning), Sakfrågor, Info samt Bemanning och Service.[542] Personalen i den särskilda krishanteringsorganisationen fann varandra väl och Jacobsson upplever att det var positivt att träda in i organisationen som en utomstående part.[543]

Den 11 september 2014 avslutade Lars-Göran Uddholm räddningsinsatsen och det skogsbrandsdrabbade området avlystes för allmänheten. Ansvaret för eftersläckning och bevakning låg dock kvar hos länsstyrelsen fram till årsskiftet.[544] Parallellt med avslutandet av räddningsinsatsen inrättas den särskilda krishanteringsorganisationen.[545] Organisationen arbetade utifrån förhållningssättet att de uppgifter som organisationen skulle inhämta, kvalitetssäkra och delge, skulle vara faktabaserade. Inga spekulationer eller osäkra uppgifter fick förekomma. Organisationen skulle agera proaktivt och så långt som

539 Åke Jacobsson har varit räddningschef i Göteborg och stadsdirektör för Göteborgs stad. Han har erfarenhet från bland annat diskoteksbranden i Göteborg 1998 och kravallerna vid EU-toppmötet 2001.

540 Länsstyrelsen Västmanland 2015, s.22

541 Åke Jacobsson, 2015-05-05.

542 Länsstyrelsen Västmanland, Krisledningsorganisationen Västmanland, 2014-08-19.

543 Åke Jacobsson, 2015-05-05.

544 Justitiedepartementet, Rapport från skogsbrandsutredningen, 2015-03-06, s.91.

545 Länsstyrelsen i Västmanland, Skogsbranden i Västmanland 2014,december 2014, s.27.

möjligt ta initiativ i de frågor som arbetades med. Organisationen skulle även förstå de omständigheter och de upplevelser som hade påverkat de drabbade.[546]

Jacobsson inledde verksamheten med att träffa drabbade skogsägare tillsammans med dåvarande landshövding Ingemar Skogö och Lars-Göran Uddholm. Cirka 150 drabbade skogsägare kom till det första mötet. Mötet blev en ”ögonöppnare” för Jacobsson, han fick förståelse för skogens betydelse när han träffade skogsägare med äkta sorg.[547]

Mötet med de drabbade skogsägarna resulterade i att den särskilda krishanteringsorganisationen valde att dela in verksamheten i olika prioriterade arbetsområden.[548] Områdena inkluderade stöd till drabbade, överlämnande av skog till skogsägarna utan att någon blev skadad, hantering av ekonomisk ersättning, samordning av räddningstjänsten, stöd till kommunerna, samordning av statliga myndigheter, stöd till länsstyrelsens ordinarie verksamhet och inhämtning av materiel från det branddrabbade området.[549] Jacobssons uppgift blev sedan att omvandla dessa prioriterade områden till operativ verksamhet.[550]

Ett särskilt prioriteringsområde inom den särskilda krishanteringsorganisationen var stöd till drabbade. Arbetet med stöd till drabbade byggde till stor del på erfarenheter efter stormen Gudrun 2005. Efter stormen Gudrun tog flera människor i den drabbade regionen sitt liv efter att ha förlorat sin skog. Den särskilda krishanteringsorganisationen såg flera paralleller mellan stormen och skogsbranden och var noga med vikten av agera proaktivt för att förhindra ett liknande scenario i Västmanland. Till exempel kontaktades aktörer som hade arbetat med stöd till drabbade efter Gudrun och även aktörer som hade varit involverade i det efterarbete som organiserades efter Utöya-massaken i Norge 2011.[551] Vid ett möte med skogsägarna tillsammans med intresseorganisationen Mellanskog och LRF uppmanade Jacobsson skogsägarna att utnyttja den hjälpen som erbjöds.[552] Exempelvis anordnades två möten av stödverksamheten Mind med temat ”Att tala om självmord är ett skydd för livet”. Föredraget i Fagersta ställdes in på grund av för få anmälningar, men till föredraget i Sala kom 45 personer. Som en del i stödverksamheten anordnades även en studieresa till

546 Länsstyrelsen Västmanland 2015, s 22.
547 Åke Jacobsson, 2015-05-05.
548 Åke Jacobsson, 2015-05-05.
549 Länsstyrelsen i Västmanland, Skogsbranden i Västmanland 2014,december 2014, s.27.
550 Åke Jacobsson, 2015-05-05.
551 Johan Ahlström, 2015-04-10.
552 Åke Jacobsson, 2015-05-05.

Tyresta nationalpark, som drabbades av en skogsbrand 15 år tidigare. Syftet med studieresan var att visa de drabbade hur naturen återhämtar sig. Deltagarna bestod av fyra representanter från länsstyrelsen, cirka 40 personer bosatta i det branddrabbade området i Västmanland, samt en forskare från Skogsmästarskolan i Skinnskatteberg som studerade hur branden drabbade fastigheter, skogsägare och näringsidkare i närområdet.[553]

Jacobssons erfarenheter från diskoteksbranden i Göteborg 1998 gjorde att han insåg vikten av att inkludera de drabbade i arbetet och att arbeta transparent.[554] Informationsspridning blev därför en viktig del av efterarbetet för att inkludera de drabbade i den verksamhet som pågick. Flera myndigheter och organisationer spred information via sina egna kanaler vilket gjorde det svårt för allmänheten att ta del av informationen. Den särskilda krishanteringsorganisationen skapade ett informationsbrev med sammanställningar av olika aktörers information, som sändes ut till de drabbade.

Tillsammans med MSB och andra relevanta aktörer anordnades nationella samverkanskonferenser, både innan och efter krishanteringsorganisationen skapades, i syfte att hantera frågor rörande stöd till drabbade och anhöriga. Den särskilda krishanteringsorganisationen arbetade utifrån premisserna att ingen drabbad skulle påtvingas psykologiskt stöd. Personalen besökte nyckelpersoner i området för att få information om vad som behövdes för att hjälpa drabbade. Dessa personer bidrog med rekommendationer angående vilka resurser som behövdes i området och vilka personer som var svårast drabbade.[555]

Som ett led i normaliseringsprocessen var det av stor vikt att skogsägarna snabbt gavs tillträde till skogen. Eftersläckningsarbetet pågick länge och det fanns en viss fara förknippat med att vistas i det branddrabbade området. En säkerhetsutbildning för skogsägarna anordnades av intresseorganisationer – en utbildning som kom att bli obligatorisk för att få tillstånd att vistas i det branddrabbade området.[556] Krishanteringsorganisationen hade en kontinuerlig dialog med skogsägarna, intresseorganisationer och försäkringsgivare genom hela efterarbetet. Personalen upplevde dialogen som positiv och konstruktiv och att det resulterade i goda resultat. Som en del av målet att lämna tillbaka skogen till skogsägarna utan att någon blev skadad ansvarade länsstyrelsen för bevakningen av brandområdet för att förhindra nya bränder. Bevakningen skedde från luften med hjälp av skogsbrandsflyg

553 Länsstyrelsen Västmanland 2015, s 7.
554 Åke Jacobsson, 2015-05-05.
555 Johan Ahlström, 2015-04-10.
556 Åke Jacobsson, 2015-05-05.

till mitten av oktober 2014. Upptäckta bränder släcktes av en särskild styrka i länsstyrelsen regi.[557] Denna styrka hade även till uppgift att samla in brandmaterial från skogen, exempelvis den 50-70 mil brandslang som hade rullats ut under släckningsinsatsen[558]. Övrig släckning ansvarade de kommunala räddningstjänsterna för.[559]

En stor utmaning för den särskilda krishanteringsorganisationen var den turism som uppkom efter skogsbranden. Relativt tidigt togs ett beslut att öppna en väg i den norra delen av det avlysta området. Syftet med vägen var att boende i området skulle kunna passera igenom. Längs vägen sattes flera stoppskyltar upp för att markera att syftet med vägen enbart var till för passering. Stoppskyltarna respekterades inte, och många obehöriga brandturister utnyttjade vägen för att ta sig in på drabbade personers privata marker. De drabbade upplevde detta som mycket obehagligt och till följd anställdes ordningsvakter för att bevaka området och hantera de brandturister som bröt mot avspärrningarna. I genomsnitt delade ordningsvakterna ut 130-150 tillsägningar per helg till personer som försökte ta sig in i området.[560]

Utöver den särskilda krishanteringsorganisationens mer praktiska mål arbetade organisationen med målet att en korrekt ekonomiadministrativ hantering skulle ske av den ekonomiska ersättningen. Länsstyrelsens ordinarie ekonomifunktion ansvarade för de ekonomiadministrativa uppgifterna rörande krishanteringsorganisationen samt för regeringens särskilda anslagsposter med anledning av skogsbranden. Funktionen utökades med 1,6 tjänster för att möta den komplexitet och volym som arbetet innebar. Regeringen beslutade om särskilda anslagsposter efter skogsbranden; 250 miljoner i ersättning för kommunal räddningstjänst, 50 miljoner i ersättning för kostnader till följd av skogsbranden i de drabbade kommunerna (2 miljoner utbetaldes omgående till de drabbade kommunerna), 50 miljoner i ersättning till länsstyrelsen för åtgärder efter branden samt 10 miljoner i ersättning till länsstyrelsen för länsstyrelsens kostnader.[561]

Den 17 november 2014 anordnade länsstyrelsen en ceremoni för att officiellt tacka de personer som hade deltagit i arbetet med skogsbranden. Även drabbade bjöds in till ceremonin.[562] Cirka 800 personer närvara-

557 Länsstyrelsen Västmanland 2015, s 9.
558 Länsstyrelsen Västmanland, Skogsbranden i Västmanland 2014, december 2014 s.29.
559 Länsstyrelsen Västmanland 2015, s 9.
560 Länsstyrelsen Västmanlands kanal, Länsstyrelsens krishantering och krishanteringsorganisation, 2014-12-02.
561 Länsstyrelsen Västmanland 2015, s 10-11.
562 Länsstyrelsen, 2015-08-18.

de på ceremonin som anordnades i en konferensanläggning i centrala Västerås. Under ceremonin talade exempelvis dåvarande landshövding Ingemar Skogö och uttryckte en stolthet över att ha fått uppleva den goda samverkan han ansåg växte fram under branden.[563]

Den 24 november 2014 anordnade Länsstyrelsen i Västmanland, i samarbete med Sveriges kommuner och landsting och MSB, konferensen Skogsbranden i Västmanland – en riksangelägenhet. Syftet med konferensen var att, i olika föreläsningar och seminarier, ge olika aktörers skilda bilder och erfarenheter av händelsen.[564]

Den 19 december upphörde Jacobssons uppdrag och vid årsskiftet till 2015 avvecklades den särskilda krishanteringsorganisationen.[565] Det arbete som återstod när organisationen avvecklades överfördes till linjeorganisationen.[566] I maj 2015, ca 10 månader efter branden, beslutade länsstyrelsen att häva tillträdesförbudet till det branddrabbade området.[567]

2.7.3 Den särskilda krishanteringsorganisationens relation till de drabbade kommunerna

Ett prioriteringsområde för den särskilda krishanteringsorganisationen var att stödja kommunerna i efterarbetet av skogsbranden. Tanken var att det skulle ske genom aktiv ledning och samordning genom samverkan. Länsstyrelsen skulle inte ta över kommunernas ansvar utan samordna verksamheten.[568] Vissa kommuner upplever att den särskilda krishanteringsorganisationen klumpade ihop kommunerna och behandlade dem som om de stod inför exakt samma utmaningar.[569]

Även den särskilda krishanteringsorganisationen upplevde en viss problematik under arbetet med att stödja de drabbade kommunerna. Den upplevde att kommunerna ville prioritera andra verksamhetensområden. Den upplevde även att kommunerna ville att den särskilda krishanteringsorganisationen skulle göra mer än vad som var specificerat i inriktningsbeslutet, exempelvis reparation av telefoni och hantering av

563 Länsstyrelsen i Västmanland, Skogsbranden i Västmanland 2014,december 2014.
564 Länsstyrelsen Västmanland 2014-11-24.
565 Länsstyrelsen i Västmanland, Skogsbranden i Västmanland 2014,december 2014.
566 Åke Jacobsson, 2015-05-05.
567 Fagersta-Posten, Nu öppnas brandskogen, 2015-05-25.
568 Åke Jacobsson, 2015-05-05.
569 Fagersta kommun, Storgruppsdiskussion, 2015-03-09; Surahammars kommun, Storgruppsdiskussion, 2015-03-31.

eventuella översvämningar.[570] Representanter från kommunerna och den särskilda krishanteringsorganisationen träffades regelbundet under arbetet. Enligt Jacobsson tog det dock lång tid innan kommunerna kom in i den goda dialogen vilket han delvis anser var hans eget fel. Jacobsson hade önskat att han hade träffat kommuncheferna tidigare än vad han gjorde. Han träffade kommunalråden, men nu i efterhand önskar han att kommuncheferna hade bjudits in. Detta hade, enligt Jacobsson, skapat en bättre dialog mellan kommunerna och den särskilda krishanteringsorganisationen.[571]

Som en del i att stödja kommunerna och att stödja de drabbade skapades ett nätverk som bestod av de drabbade kommunerna, Länsstyrelsen i Västmanland, LRF, Svenska kyrkan, polisen, MSB och Kunskapscentrum för katastrofpsykologi vid Uppsala universitet. Syftet med nätverket var att samla expertkunskap inom området tillsammans med de drabbade parterna. Det skapades även ett faddersystem för kommunerna där varje drabbad kommun blev tilldelad två kommuner som inte drabbades av skogsbranden. Personal i den särskilda krishanteringsorganisationen upplevde att vissa kommuner agerade passivt till det arbete som bedrevs rörande stöd till drabbade. De upplever även att vissa kommuner ansåg sig själva sakna resurser för att delta i arbetet.[572] Vissa av kommunerna ansåg att länsstyrelsen gick för långt i sina rekommendationer till kommunerna avseende hur kommunerna borde arbeta med krisstöd. Kommunerna anser att de själva visste bäst om de hade drabbade medborgare i behov av stöd eller inte.[573]

Samarbetet mellan kommunerna och den särskilda krishanteringsorganisationen blev dock bättre i slutet av uppdragsperioden. När den särskilda krishanteringsorganisationen meddelade att de skulle börja lämna över delar av verksamheten till kommunerna blev dialogen bättre. Jacobsson anser att representanterna från kommunerna var en tillgång, speciellt vid möten med drabbade invånare. Han anser även att, trots att dialogen kunde varit bättre, hanterades sakfrågor på ett effektivt sätt under efterarbetet.[574]

570 Åke Jacobsson, 2015-05-05.
571 Åke Jacobsson, 2015-05-05.
572 Johan Ahlström, 2015-04-10.
573 Fagersta kommun, Storgruppsdiskussion, 2015-03-09; Surahammars kommun, Storgruppsdiskussion, 2015-03-31.
574 Åke Jacobsson, 2015-05-05.

3. Diskussion

Utvärderingen har dels studerat organisationers och individers hantering och upplevelser av händelsen och dels studerat hur ansvariga aktörer har mött de mål som står angivet i författningar och riktlinjer. I denna avslutande diskussion vill vi nu återvända till dessa båda perspektiv. Kapitlet inleds med en diskussion som kopplar till de inledande resonemangen om erfarenheter från krishanteringsforskningen och de förutsättningar som aktörerna har att förhålla sig till. Därefter diskuteras några särskilda utmaningar inom svensk krisberedskap, en diskussion som knyter an till den första av utvärderingens huvudfrågor. I kapitel 4 redogör vi för ett antal summerande slutsatser baserat på våra övriga huvudfrågor, samt avslutar med att ge rekommendationer inför det fortsatta arbetet med utvecklingen svensk krisberedskap.

3.1 Vad vet vi nu om god krishantering?

I rapportens inledning gjorde vi en kort sammanfattning av relevanta lärdomar från krishanteringsforskningen och det finns här anledning att återknyta till dem: från ett lärandeperspektiv, men också för att identifiera andra viktiga lärdomar som är specifika för den hantering av en samhällskris som vi har granskat.

3.1.1 Problemdefinition och lägesbild

Insikten om brandens ovanligt snabba spridning och den resulterande riskbilden växte fram i olika takt hos aktörerna beroende på närhet till händelsen och tillgänglig information. Att problemuppfattningen

skiljer sig (markant) mellan aktörer i ett eskaleringsskede av en kris är mer regel än undantag. Men välfungerande system utmärks av en snabb spridning av en övergripande (samlad) lägesbild och lägesbedömning och därmed en balansering av problemförståelsen. Vanligen läggs grunden för en sådan lägesbild av operativt ansvariga aktörer, vilken sedan placeras i en organisations- och samhällskontext av aktörer på strategisk nivå. Även i väldigt snabba och allvarliga krisförlopp kan en väl förberedd organisation klara detta. Under branden och särskilt i förloppet från söndag kväll till måndag kväll fungerade inte spridningen av lägesbilden och flera centrala aktörer var därför okunniga om de krav som snart skulle komma att ställas på dem. Vi ser flera klassiska organisatoriska begränsningar som bidrog till problemet.

För det första aktiverades inte det naturliga samverkansverktyget, U-Sam, i tid och när det väl sammanträdde var det inte effektivt i att delge en relevant lägesbild. Kommunikationen mellan räddningstjänsterna å ena sidan och kommunerna och länsstyrelsen å den andra fungerade inledningsvis mindre bra och innehöll lösa bedömningar på bekostnad av konkret lägesinformation. Denna brist följde med in i staben i Ramnäs och bidrog bland annat till ett informationsglapp mellan ”räddningstjänstproffsen” och övriga aktörer. Delvis beror detta på att övergången från den rena släckningsinsatsen till en bredare samhällsinsats skedde gradvis och involverade allt fler aktörer över tid. Övertagandet av den kommunala räddningstjänsten gjorde sitt till denna problembild, då det innebar att ett stort antal nya befattningshavare skulle orientera sig i den nya organisationen utan att tappa tid i att komma igång med respektive stabsfunktion. Ett grundproblem här tycks vara att informationen om brandspridningen, som utgjorde grunden för varje försök till samlad lägesbild, i första hand upplevdes ha ett renodlat operativt fokus på brandsläckning. I litteraturen är detta ett vanligt fenomen, att det bildas en inre kärna som har en omedelbar uppgift som tar all deras uppmärksamhet i anspråk. Försöken att haka på andra organisationsdelars informationsbehov kan då bli lidande.

I Ramnäs förstärktes detta av att de sambandspersoner som skickats från kommunerna snabbt sögs upp i stabsfunktionerna som saknade lokalkunskap och lokala kontakter. Situationen förbättrades enligt våra inhämtade uppgifter successivt under den andra brandveckan, men informationsproblemen hade satt sina spår och skapat en osäkerhet kring vilka kanaler som var effektiva för att få relevant lägesinformation. Fast man i några spända relationer ”rensade luften” och skapade bättre kommunikationsrutiner så vittnar många aktörer, särskilt på kommunal nivå, att de kände sig marginaliserade i förhållande

till staben i Ramnäs. Länsstyrelsens roll kom på samma sätt att bli undanskymd och i grunden ganska oklar för flera av de inblandade. Var länsstyrelsen huvudman för staben eller hade staben i uppgift att fylla andra funktioner?

3.1.2 Krisorganisation och förstärkningspersonal

Lägesbildsarbete är inte det enda som måste fungera för att organisationer ska aktiveras i tillräcklig utsträckning och på rätt nivå. För det första kräver en aktivering av en större krisorganisation att man skapar en kärna av personal från den egna organisationen som kan vara förstärkningspersonalens guider in i arbetssätt och rutiner. De behöver inte nödvändigtvis leda funktioner men måste bidra med information om lokala och regionala förhållanden. Nu valde länsstyrelsen att låta många anställda utanför kretsen av nyckelpersoner fortsätta semestrar medan staben i Ramnäs personalförsörjdes utifrån. Det gav de nytillkomna en negativ bild av organisationens probleminsikt och förmåga att kraftsamla. Det ledde också till ett behov av improvisation och arbete utanför de administrativa system som myndighetens ordinarie verksamhet bygger på. När länsstyrelsens IT-avdelning infann sig några dagar efter övertagandet av kommunal räddningstjänst och fann den improviserade systemlösningen med inlånade datorer och Google Drive-tjänster i grunden, implementerade de länsstyrelsens ordinarie IT-miljö. Konsekvensen blev att ”ingen kom åt informationen” eftersom de inte hade behörigheter förberedda åt stabspersonalen.

Kommuner är ofta ganska tajta organisationer på toppen av tjänstemannaorganisationen. Kommuner kan vara stora, komplexa och specialiserade, men ansvaret att svara mot politiska ledningens beställningar och hålla budget ligger ofta på en liten grupp med stora formella och informella befogenheter. Dessa grupper var avgörande i de (mindre) kommuner vi har studerat. De tog ett stort ansvar, visste vilka medarbetare som hade omdöme och förmåga att sköta stora uppgifter och kunde leverera helhetsbedömningar till kommunalråden och de ytterligare politiska beslutsfattare som var inblandade. Valet att inte kalla KLN lägger mer makt över situationen i ledarens (kommunalrådet eller kommunchefens) händer (paradoxalt nog), men också mer ansvar på tjänstemannanivån. En KLN kan friskriva tjänstemannanivåns agerande från politiskt och administrativt ansvar genom att kodifiera dess lösningar, medan den typ av krisledningsgrupp som t.ex. Fagersta valde tvingar tjänstemannanivån att bedöma även reaktioner och kritik på politisk nivå. I slutändan har det nog inte jättestor betydelse eftersom KLN:s ordförande tenderar att känna sina medarbetare och

har en rimlig bedömning över en effektiv initial organisation, medan konsekvenserna över tid, inklusive förmågan till uthållighet, sällan ingår i detta beslut.

3.1.3 Kriskommunikation

Den inledande mediebilden av myndigheters och kommuners agerande under skogsbranden var inte speciellt positiv. Allt tröttare räddningsledare ställdes i medias strålkastarljus för att beskriva en situation som ändrades mycket snabbt och som ständigt trotsade deras prognoser om fungerande begränsningslinjer. Ryktesspridning och påhittade faror spreds i nationella medier, myndigheterna framstod som aktterseglade av händelseutvecklingen. Att sedan ”komma ikapp” och återta en förtroendeposition som den aktör som vet vad som faktiskt händer är en formidabel utmaning. Vändningen kom efter övertagandet och berodde till stor del på att utvecklingen av brandförloppet då avtog. En annan bidragande orsak var att Uddholm tog över som ”ständig” räddningsledare och med sitt lugn började förklara vad man kunde veta om förloppet och inte, hur man arbetar men också vilka faktorer man inte kan påverka. Uddholm hade ett betydligt lättare jobb än sina företrädare, men han hade också stor fördel av att samla ledarskapet både organisatoriskt och symboliskt gentemot media och allmänhet. Uddholm förstod behovet av ett sammanhängande och hållbart budskap utåt och hade en CV som gav honom pondus nog att förmedla det.

Kommunalråden kastades också in i kommunikationsarbetet när situationens allvar blev uppenbar. I Fagersta anordnade man ett möte för oroliga medborgare i Folkets hus där kommunalrådet Stig Henriksson berättade om situationen och svarade på frågor. Stämningen blev hätsk och Henriksson framstod som antingen oförberedd eller undvikande. Kommunledningen har i efterhand konstaterat att man gick in i situationen med för svag bekräftad informationsbild och för stor tro på att kommunalrådets höga förtroende i samhället skulle skapa trygghet i sig. Ett liknande möte hölls i Norberg dagen efter och Åsa Eriksson var då betydligt bättre förberedd och hade dessutom landshövdingen och räddningsledaren vid sin sida, vilket borgade för ett betydligt bättre resultat. Flera från Norbergs kommun hade varit med på Fagerstamötet och insett att ett starkare upplägg behövdes vilket alltså genomdrevs under det dygn man hade att planera. Händelserna illustrerar väldigt väl tidigare erfarenheter av kriskommunikation på ”ledningsnivå”. Man tar en stor risk om man går in i rummet utan tillräckligt på fötterna. Allmänhet och media förväntar sig hela bilden och en auktoritativ tolkning av den när en politisk ledare kommunicerar

under strukturerade former. Om man inte kan leverera den produkten gör man bäst i att vänta eller låta någon mer operativt inriktad befattningshavare ge budskapet, eftersom förväntningarna då kommer att vara lägre.

Vi kommer under rubriken geografiskt områdesansvar diskutera mer i detalj hur myndighetsinformation förmedlades, men vi kan här konstatera att det fanns förbättringspotential. Om vi accepterar den något förenklade bilden från hanteringen av branden att kommunikation kring symboliskt viktiga, oroshanterande frågor med några undantag fungerade ganska bra efter övertagandet, men att det fanns fortsatta problem kring sakupplysningar och varningar till allmänheten, så bör vi fundera på hur de två verksamheterna kan integreras bättre och förstärka varandra. Vi har en tradition i Sverige att betrakta viktig myndighetsinformation som något som produceras enligt strikta riktlinjer och utan sidoblickar på stämningen i samhället eller politiskt betingade överväganden. Höga chefers uttalanden, däremot, må vara förberedda och förankrade men tillåts ofta få en personlig och symbolisk prägel. Båda modellerna kan leda till problem.

Myndighetsinformationen kan landa helt fel hos en upprörd eller orolig allmänhet, liksom en myndighetsledare kan agera i affekt, misstolka information eller driva en sekundär agenda. En rimlig lösning är därför att skapa starkare sammanhang mellan de två typerna av vanlig kriskommunikation så att de dels förstärker varandra och dels förankras bättre i de operativa och strategiska överväganden som krävs. Detta är såklart lätt sagt i eftertankens skimmer – under en händelse är ofta det största problemet att få ut relevant information överhuvudtaget, men det belyser bara den starkt dokumenterade svagheten i att låta kommunikationsfrågorna hamna i bakvattnet under upptakten av svåra händelseförlopp. När Patrik Åhnberg tog över som stabschef och såg hur stabens funktioner var grupperade på kursgården flyttade han som ett av sina första beslut kommunikationsfunktionen närmast släckningsoperationerna. Den insikten, men också andra kommunikativa förstärkningsåtgärder bör ingå i paketet av lärdomar från skogsbranden i Västmanland.

3.1.4 Organisationskulturer

En tydlig påverkansfaktor på arbetet i kommuner och staber under skogsbranden är de olika organisations- och professionskulturer som måste samsas under insatsen. Uppenbara skillnader i kulturer finns inom kommunerna, närmare bestämt mellan förvaltningen och räddningstjänsten. I det inledande skedet agerade räddningstjänsterna för

att lösa uppgiften utan att se behovet av att involvera den kommunala förvaltningen och blev därmed ovilliga att ta in hjälp utifrån, om så bara från grannkommunen.

Det mest talande exemplet på misstro och kommunikationsförbistring i detta avseende är en kommunanställd som efter vissa diskussioner om Posom-behoven efter det mest akuta skedet hade passerat hävdade att: ”vi fick intrycket av att de där krishanteringsproffsen försökte förlänga eländet för att visa hur duktiga de är”. Kommunförvaltningarna tenderar att befolkas av ”fixare” som tappar tålamodet med upplevt enögda specialister från utsidan, i det här fallet länsstyrelsen. Specialisterna i sin tur tycker inte att kommunens generalister förstår vilka risker de löper genom att inte sätta in större insatser. Vi har också exempel på hur samarbetet mellan MSB:s personal och den övriga stabsorganisationen i Ramnäs gnisslade efter rollförvirring och ”egna initiativ” (se 3.1.4). Ett närstående exempel är myndighetsjurister som i tron att de gör lokala företrädare en tjänst genom att beskriva juridikens formaliteter och ”hur komplicerat det kan bli” kan uppfattas som okänsliga byråkrater utan känsla för katastrofens omfattning och den enskilda organisationens eller personens utsatthet och krav på snabbt agerande. Alla dessa exempel är typiska för akuta krisförlopp och kan ibland kasta långa skuggor in på eftervården av en händelse. Den sammantagna bilden måste därför reflektera i vilken utsträckning problem tilläts påverka aktörernas uppträdande och hur snabbt de löstes. Det finns en tydlig potential för krisberedskapssystemet att utvecklas för att minimera eller avhjälpa rollkonflikter snabbare genom övningsverksamhet, utbildning och förtydligande av ansvar.

Delvis beror dessa friktionspunkter på att krisberedskapssystemet inte tillräckligt stöts och blöts internt i vardagslag. Delvis beror det på att det finns en principiell spänning mellan olika delar av systemet som kan vara både konstruktiv och leda till en mer allsidig belysning av grundläggande problem, men som också kan paralysera och distrahera aktörernas förmåga till samverkan. Ytterst ligger dock en fundamental skiljaktighet i perspektiv, där de ansvariga för normalverksamheten betonar fiskala värden till skydd för kommunens/statens finansiella åtaganden, medan beredskapsprofessionen är tränad att premiera ”fullt pådrag” för att senare bedöma om man kan dra ned på insatsen. Dessa perspektivskillnader måste få finnas och hamna i konflikt för att medborgarnas intressen skall tillvaratas, men de kan med bättre kommunikation och förståelse för andras roller skötas bättre och mer konstruktivt än de konflikter vi ofta ser i akuta situationer.

Kan man då ”komma runt” skillnader i organisationskulturer eller minska deras betydelse i samverkanssituationer? Utvärderingen vill

hävda att struktur- och perspektivförståelse är goda motgifter mot denna åkomma. Staben i Ramnäs må ha haft en turbulent och förvirrad uppstart, men ganska snart satte sig formerna och man fick utrymme att ägna sig åt uppgiften. Det innebär inte att eventuell friktion försvinner, men alternativen tenderar att bli tydligare, målen för den gemensamma verksamheten lättare att enas om och de skilda förmågorna möjliga att kombinera. När nu stabsmodellen från Phuket (i grunden en Nato-stab) kodifierats i Ramnäs är det inte otänkbart att nästa större svenska samverkansstab automatiskt kommer att följa samma mönster. Vi anser att det på kort sikt är centralt att komma ett steg längre med en nationell rekommendation för hur större staber skall utformas, men också att nationella myndigheter ges i uppdrag att utarbeta ett nationellt sammanhängande system för stabsstruktur som skall fungera över hela hotskalan och sitta ihop med den framväxande planeringen för civilt försvar. De krav som ställs på organisationer längre ut i systemet gör att de måste få en stabilare lednings- och samverkansstruktur att förhålla sig till.

Perspektivförståelse framhålls i Gemensamma grunder för samverkan och ledning[575] som central för att samverkan skall kunna komma igång snabbt och sedan ge uthållig effekt. Begreppet innebär att man i alla inblandade organisationer också kan sätta sig in i och i sitt handlande beakta andra aktörers uppdrag och mål. Detta är ingen stapelvara i dagens beredskapssystem, utan kräver ett uthålligt och kunskapsintensivt arbete med utbildning, övning och strategisk interaktion på alla administrativa nivåer. Genom att formulera konkreta mål för perspektivförståelse, som är ett abstrakt begrepp som för olika aktörer kan betyda lite vad som helst, kan man integrera det i organisationers utbildnings- och övningsplaner. Ett sådant arbete kommer inte att förändra eller neutralisera skillnader i organisationskultur i nämnvärd utsträckning, men kan visa på vägar till en mer effektiv ”kulturöverskridande” samverkan.

Samverkansproblematiken har många aspekter och entydiga förändringar (t.ex. tydliggörande av ansvar) kan leda till oförutsedda effekter (lägre förtroende mellan aktörer eller ovilja att bidra till en insats). Långsiktiga åtgärder för att stärka och öva förmågor i samverkan mellan samhällets aktörer verkar här vara ett av få universalmedel. Vi kan konstatera att flera organisationer som blev centrala under skogsbranden hade svårt att se helhetsbilden av alla insatser som gjordes, delvis därför att personal med förståelse för krisberedskapssystemet placerats långt ut i organisationen och med arbetsuppgifter som inte direkt påverkade ledningarnas samverkansstrategier.

575 MSB 2014a.

3.1.5 Personberoende

Ett förhållande som i princip alltid står klart när man studerar krishändelser är att enskilda personers unika kunskap, erfarenheter, kontaktnät, etc. har avgörande betydelse i vissa kritiska skeden av en insats. Det är paradoxalt, eftersom stabsorganisationer och andra konstellationer med uppdrag för att hantera kriser är specifikt designade för att minimera ett sådant personberoende. Det tydligaste exemplet på betydelsen av individuella förmågor är Lars-Göran Uddholms tillträde som insatsledare. Han utpekades specifikt i räddningschefernas begäran om övertagande som en av få svenskar som kunde komma ifråga för att leda en så omfattande insats. Landshövdingen kände inte till Uddholm sedan tidigare utan höll en improviserad anställningsintervju på plats i Ramnäs. Erfarenheterna från Phuket under tsunamikatastrofen och ett stort antal andra svåra insatser räckte som meriter för att ”få jobbet”. Han ställde dock kravet att få ta in kompetens från sitt eget nätverk för att leda stabsarbetet och att få vara ständigt ansvarig insatsledare. Uddholm var sedan mycket aktiv i att tillsammans med stabschefen organisera staben, men valde därefter framförallt att bli insatsens främste talesperson.

Skillnaden i bilden mellan en insats med ständigt nya insatsledare som kommunicerade olika och hade olika budskap och den som nu framträdde av en insats ledd av en erfaren och respekterad chef som framställde problem och de tänkta lösningarna på ett lugnt, pedagogiskt och medialt effektivt sätt skall inte underskattas. Landshövdingen, Ingemar Skogö, nämns också ofta som en person som tydligt bidrog genom sitt ledarskap. Även om länsstyrelsens uppgift inte var klar för alla, spelade landshövdingen en stor roll i egenskap av välkänd och respekterad person. Flera vi har talat med har påpekat att respekten för landshövdingen i kombination med det faktum att han skulle avgå strax efter händelsen skapade ett handlingsutrymme som en nyutsedd landshövding förmodligen skulle sakna. Att rollfördelningen mellan de båda hade juridiska brister överskuggas i allt väsentligt av det faktum att ”det funkade”.

Personberoendet är inte bara uppenbart på en regional nivå, utan även den lokala. Rollen som beredskapssamordnare är ett tydligt exempel. Rollen är ofta ganska diffus under en faktisk händelse. Vissa kommuner har haft mycket erfarna personer med stort kontaktnät på denna position. De har som person, snarare än position, kunnat tillgodose kommunens informationsbehov. I andra fall har avståndet mellan

medarbetare med specialkompetens och ledning varit lång vilket lett till att man gått miste om expertis som funnits gripbar.

Det finns all anledning att i utvecklingen av det nationella krishanteringssystemet fortsätta bygga för funktionella lednings- och samverkansstrukturer som kan modifieras och kompetensförsörjas efter behov. Men vi måste också se den andra sidan av det myntet. Stora insatsers öde avgörs inte sällan av huruvida man har rätt personer i nyckelpositioner. Därför bör man stärka och öka precisionen i nationella personalpooler för krisberedskap inklusive den viktiga gruppen av ledare. Där bör man aktivt arbeta för att de som nästan kvalar in får rätt erfarenheter och utbildning, samt att dessa personer kan tillgängliggöras på samma sätt som sker inför internationella insatser. Det talas till och från om att inrätta ”nationella insatsledare”. Vi har egentligen ingen särskild åsikt om en sådan reform, men vill inskärpa att den implicita kopplingen till LSO och därmed ren räddningstjänst är olycklig. De personer som borde komma ifråga för ledarpositioner på denna nivå bör ha ett brett samhälls- och systemperspektiv jämte dokumenterade och exceptionella ledaregenskaper.

Ett ytterligare exempel på personberoende är MSB:s deltagande i staben i Ramnäs och bilden av de skilda uppdrag som en enskild MSB-medarbetare kan ha. Om den första personen från MSB man träffar på visar sig vara en observatör som uttryckligen inte vill, eller ens får, bidra aktivt till en akut insats kommer det att skada bilden av myndigheten och därmed stabens fortsatta förmåga att dra nytta av myndighetens resurser. Likaså expertstöd till räddningstjänst kan landa fel om det inte finns på ”insidan” av insatsledningen utan får en sidoroll med uppenbara risker för missförstånd och motstridiga åtgärder från olika delar av den då fragmenterade ledningsorganisationen. MSB:s deltagande förändrades några dagar efter övertagandet som ett resultat av diskussioner mellan insatsledaren och MSB:s generaldirektör. Efter denna förändring fungerade samarbetet mycket bättre vilket visar behovet av tydlighet i kommunikation mellan stödjande aktörer och ledningsorganisationen. Sammantaget menar vi att de nationella kompetensregister som upprätthålls på MSB och andra myndigheter är en så stor och avgörande tillgång i vår nationella förmåga att hantera svåra händelser att ytterligare ansträngningar bör göras för att de skall kunna aktiveras snabbare, ha högre detaljupplösning i kompetenser och på sikt kunna kopplas till en mer sammanhållen nationell samverkans- och ledningsstruktur.

3.1.6 Eftervård och avslut

Vi har tidigare i denna rapport pekat på det särskilda ansvar som länsstyrelsen har för att följa upp och avsluta en insats. I krishanteringslitteraturen visas en tydlig tendens till administrativa glidningar bort från sådana uppgifter när de akuta åtgärderna har upphört och det mediala intresset ofta förflyttats till ett nytt intresseområde. Efter skogsbranden i Västmanland såg vi tvärtom ett starkt engagemang från länsstyrelsen i att omhänderta de många utestående frågor som händelsen hade efterlämnat. Den kritiska synpunkt vi uppfattat om detta arrangemang är att länsstyrelsen inte tillräckligt såg till de drabbade kommunernas olika förutsättningar och behov, vilket ledde till merarbete och missförstånd. Det var inte heller alldeles enkelt att lösgöra personal till denna organisation, vilket dock löstes med ett antal konstruktiva rekryteringslösningar av personer som inte traditionellt hade kommit ifråga för sådana uppgifter men som fungerade väl i respektive uppdrag. Även MSB:s roll i detta arbete uppfattas bland lokala och regionala aktörer som mycket positiv och starkt bidragande till en ordnad avslutning av händelsen. Den särskilda organisationen som inrättades, vilket inte heller är vanligt, lade stor vikt vid de stora behov som fanns av att manifestera gemenskap, uppskattning och i många fall sorg, i de drabbade samhällena. Från ett samhälleligt perspektiv gjordes mycket för att drabbade medborgare skulle kunna få ett mentalt bokslut vilket brukar vara förbehållet händelser där skadeutfallet i befolkningen stått i fokus. Vi utesluter inte att Åke Jacobssons erfarenheter från bland annat branden på Hisingen har bidragit till insikten om dessa behov, men den lokala förankringen och förståelsen för debatten och stämningen i lokalsamhällena spelar rimligen också stor roll.

Vad som ledde till detta lyckade utfall kan bara delvis spåras, men förtjänar utrymme då vi anser att framtida krishantering kan tjäna på att tillämpa liknande modeller. Dels uppmärksammade Uddholm i överläggningar inför avvecklingen av sin roll länsstyrelsen och landshövdingen på detta behov. Han föreslog också Åke Jacobsson som en lämplig person att involvera i arbetet. Landshövdingen och andra chefer i organisationen tog till sig budskapet och insåg behovet av resurser. Vi bör också vara medvetna om de uttryck för missnöje och oro i de drabbade lokalsamhällena som en pådrivande faktor. De sammankomster som anordnats under själva händelsen och många av kontakterna som myndighetsrepresentanter haft gav alla vid handen att mer bör göras för att händelsen ska kunna avslutas på ett ordnat sätt och att drabbade inte skall lida av svåra efterverkningar. Den lösning som tillämpades av Länsstyrelsen i Västmanland och dess samarbetspartners bör

studeras vidare, jämföras med andra liknande insatser och läggas till grund för utbildnings- och övningsinsatser inför framtida händelser.

3.2 Systemutmaningar

3.2.1 Beslutet om övertagandet av kommunal räddningstjänst

Möjligheten för en länsstyrelse att ta över kommunal räddningstjänst syftar i lagens mening till att effektivisera insatsen genom att skapa samordning mellan de samlade resurserna som insätts.[576] Denna endimensionella syn på vad som är tänkt att hända i ett läge när överordnad nivå träder in och ikläder sig ansvaret enligt LSO speglas inte i de förväntningar som uppstår när ett sådant beslut fattas i ett skarpt läge. De aktörer som omfattas, eller i förlängningen påverkas, av beslutet har i många fall en tro på att ledningsförmåga, totala resurser och uthållighet dramatiskt ska öka.[577] Planering och övning av ett statligt övertagande har inte haft ett sådant genomslag nationellt att det finns en utbredd förståelse för förutsättningarna och ansvarsfördelningen vid statligt ledd kommunal räddningstjänst.

Kriterierna för en länsstyrelses övertagande får bedömas varit uppfyllda i det läge de berörda räddningscheferna begärde övertagande från länsstyrelsen på kvällen den 4 augusti. I deras begäran låg också en rekommendation att Lars-Göran Uddholm skulle anlitas i egenskap av en räddningsledare med erfarenhet av att leda stora organisationer och organisera staber vid stora händelser. Övertagandeprocessen som startade med detta möte mellan räddningscheferna och formaliserades med landshövdingens beslut morgonen efter föregicks av löpande kommunikation mellan länsstyrelsens TiB (tjänsteman i beredskap) och insatsledaren.[578] Länsstyrelsen fick upprepade besked om att branden hanterades om än inte var under full kontroll. På direkt fråga om insatsorganisationen behövde stöd eller om U-Sam behövde sammankallas svarade man vid varje kontakt nej. När så händelseförloppet blev övermäktigt den existerande organisationen under måndagen blev omsvängningen abrupt för flera inblandade, inte minst för länsstyrelsen som inte hade förutsett eller planerat för ett fullfjädrat övertagande. I den snabba planering för en organisation under länsstyrelsens ledning diskuterades främst hur staben skulle byggas och vem som skulle leda

576 Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor, 4 kap 33 §; MSBFS 2012:5, s 4.

577 Länsstyrelsen i Västmanlands län (2015-03-27) Storgruppsdiskussion – Initial information och lägesbild.

578 Länsstyrelsen i Västmanlands län (2015-03-27) Storgruppsdiskussion – Initial information och lägesbild; Skogö, Ingemar, 2015-04-14.

den. En övergripande diskussion om mandatet i LSO, stabens rättsliga ställning eller dess roll i och/eller förmåga att utöva delar av länsstyrelsens geografiska områdesansvar, gjordes inte. Dessa frågor skulle vara i grunden olösta under den tid som staben i Ramnäs verkade.[579]

Länsstyrelsernas beredskapsorganisationer – samt beredskapsdirektörernas roll och mandat – skiftar avsevärt i storlek och förmåga i landets länsstyrelser. Storstadsregionerna och kärnkraftslänen har ofta en relativt tilltagen resurs, medan övriga länsstyrelser inte är kompetensförsörjda för att hantera stora samverkansstaber. De räddningschefer i beredskap som utsetts i länet hade redan varit aktiva sedan insatsens första eskalering och bedömde själva att en kraft utifrån behövdes. I detta fall bedömdes tillskottet av erfarna räddningsledare utifrån kunna utgöra en tillräcklig förstärkning. Därutöver tillförde man räddningschefen i Mälardalens brand- och räddningsförbund (MBR) till länsstyrelsens organisation som sakkunnig.[580] Sammantaget såg man därför att ledningen av räddningsinsatsen skulle stärkas.

I beslutet om övertagande av kommunal räddningstjänst tillbakadelegerades till räddningstjänsterna all annan räddningstjänst i länet. Rent rättsligt var detta felaktigt. Rimligen borde lagstiftningen förutse denna situation och tillhandahålla verktyg för att anpassa mandatet för den övertagande organisationen efter rådande förutsättningar. Givet att detta inte är fallet hade det varit önskvärt att juridiskt stöd hade tillhandahållits, t.ex. från MSB, för att hitta en juridiskt korrekt lösning. Det är dock utredarnas bedömning att vidare kritik mot det felaktigt formulerade beslutet träffar fel, då ansvarsfördelningen som uppnåddes vid beslutet om tillbakadelegering var rimlig och ändamålsenlig.

3.2.2 Ordinarie förvaltningsstrukturer (ansvarsprincipen) gäller i kris

Ingen av de personer vi pratat med inför utvärderingen har uttryckt någon oro eller varit särskilt bekymrad över att man under händelsen vid ett flertal tillfällen avvek från grundprinciper och/eller inte verkade veta inom vems ansvarsområde eller inom vilket eller vilka lagrum man för tillfället verkade i. Svenska modellen för krisberedskap innehåller, mycket på grund av den höga decentraliseringen, visserligen ett stort utrymme för spontanitet och initiativtagande för aktörerna, men det finns dock inom vissa områden en tydlig inriktning från lagstiftaren. Enligt några av aktörerna själva, och enligt vår uppfattning, fanns det

579 von Knorring, Johan, 2015-04-22.
580 Skogö, Ingemar, 2015-04-14.

ett antal tillfällen under hanteringen av händelsen där aktörerna inte visste inom vilket lagrum de för tillfället agerande, och vem/vilken funktion som hade mandat att fatta beslut.

Men spelar det någon roll om principer och författningar följs i en extraordinär händelse/kris? Eftersom den svenska modellen för krisberedskap bygger på att ordinarie förvaltningsstrukturer ska följas i alla lägen, torde det för lagstiftaren vara av vikt att man åtminstone håller sig inom gällande lagrum. Annars faller ju principen för svensk krisberedskap. Särskilt intressant blir det mot bakgrund av att det i Sverige finns ett starkt motstånd mot undantagstillstånd på nationell nivå. Grundlagsutredningar har gång på gång avvisat det. Logiken blir därmed att det borde vara av yttersta vikt att den lag som delvis innehåller inslag av undantagstillstånd, samt ger ett mycket långtgående mandat till en person, det vill säga LSO, har tydliga gränser.

3.2.3 Höga krav på de geografiskt områdesansvariga

Stabsorganisationen i Ramnäs var på många sätt exceptionell. Utifrån såg det ut som att en helt ny verksamhet byggdes upp. De medarbetare som skickades till Ramnäs blev i stor utsträckning helt integrerade i stabsarbetet och kunde inte fylla en kvalificerad sambandsfunktion gentemot hemmaorganisationen. Detta ledde på många håll till förväntningar om att Ramnäs ”skötte allt”, till nackdel för länsstyrelsen och kommunernas förmåga att i varje funktion se vad som krävdes för att fullgöra sitt geografiska områdesansvar. Övertagandet fick därmed konsekvenser långt bortom MSB:s råd om att *tillförsäkra effektivitet* i insatsen.[581] Både i de drabbade kommunerna och inom länsstyrelsen finns det olika tolkningar och uppfattningar i vilken utsträckning räddningsledaren hade eller borde haft mandat att fatta beslut i frågor rörande länsstyrelsens geografiska områdesansvar. Även andra aktörer har haft synpunkter på det sätt som det geografiska områdesansvaret utövades eller inte utövades på. Representerade räddningsledaren länsstyrelsen inte bara som räddningsledare, utan även som länsstyrelsens utsedda beslutsfattare för utövandet av det geografiska områdesansvaret? Eller var räddningsledaren där för att styra upp släckningsarbetet inom ramen för LSO och ingå som en del i länsstyrelsens mer övergripande arbete med att hantera samordningsfrågor och lägesbildsarbete för hela händelsen? Svaren vi har fått skiftar, och problematiken redogörs också för på ett tydligt sätt i Koelega & Cedergårdhs kapitel om bland annat utövandet av områdesansvaret i rapporten *Att åstadkomma inriktning och samordning – 7 analyser utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014*.

581 MSBFS 2012:5, s 4.

Man implementerade heller inte fullt ut en normativ-strategisk nivå i den utökade stabsorganisationen (som förslagsvis kunde ha innefattat räddningsledaren, landshövdingen, berörda kommunalråd och räddningschefer). Därmed kom staben i Ramnäs att verka utifrån räddningsledarens mandat som det definieras i LSO. Det mandatet är mycket långtgående vad gäller att leda en räddningsinsats, men den utökade stabens verksamhetsområde var på grund av händelsens karaktär betydligt mer långtgående.[582] Vissa åtgärder grundades därför helt i övertagandebeslutets mandat eller delegation från landshövdingen från fall till fall.

TiB

TiB-funktionens förekomst i myndigheter har under de senaste tio åren växt betydligt, dels på grund av lagkrav, dels för att befintliga myndighets-TiB:ar skapar behov hos samverkande organisationer. TiB-verksamheten är dock kostsam, både i olika ersättningar, upprättande av säkra och robusta kommunikationsvägar och extra bördor på redan hårt belastade och för myndigheten centrala medarbetare. I de myndigheter som sällan ser TiB aktiverad och del av skarpa händelser ser man ofta en nedgång i beredskapsnivå. Eventuell utbildning och rutinkännedom tenderar att falla i glömska. Kontaktvägar är inte upparbetade och utvecklas inte. Förståelsen för det system man är tänkt att aktivera kommer aldrig upp på en effektiv nivå. Dessutom präglas ett system med sparsam aktivering av en utträngningseffekt från andra verksamheter, vilka kan prioriteras upp i takt med att man vänjer sig vid en låg aktivitetsnivå i TiB-funktionen. En ineffektiv och otränad TiB ger en falsk trygghet.

För att komma till rätta med sådana tendenser krävs långsiktiga och ihållande åtgärder. För det första måste nya TiB:ar utbildas, övas och ha en bakjour. Alternativet till att fråga en mer erfaren kollega är ofta att inte göra någonting och hoppas att det blåser över. Omdöme, systemkännedom och handlingsberedskap kan bara byggas i dialog med övriga systemet och erfarna kollegor. Det är också viktigt att myndighetsledningen blir en tydlig kravställare och samtalspartner mot TiB-funktionen. En ständig dialog om vad som händer på myndigheten i krisberedskapshänseende, var viktiga beslutsfattare och experter befinner sig och när de är nåbara, hur relationen till relevanta aktörer i krisberedskapssystemet utvecklas över tid är kritisk för att TiB skall vara förberedd vid en händelse. Det är tveksamt om det ens är möjligt för organisationer med väldigt låg aktiveringsgrad att upprätthålla en funktionell TiB-verksamhet, men om ansvarsfrågorna är tillräckligt

582 von Knorring, Johan (2015-04-22).

centrala för krishanteringssystemet så finns inga rimliga alternativ. Kostnaden i resurser och effektivitet kan bli förhållandevis höga för att uppnå en godtagbar beredskapsnivå. Återkommande övningar är en viktig beståndsdel. Övningar som fokuserar på TiB:s samarbete med TiB-nätverk, ledningen, kommunikatörer och säkerhetsansvariga men även konkreta moment, samverkanskonstellationer, eller förmågan att upptäcka svaga signaler under hård arbetsbelastning och stort informationsbrus.

U-Sam

U-Sam utgör enligt länsstyrelsen en viktig funktion för myndighetens arbete med att utöva det geografiska områdesansvaret under en händelse, eftersom U-Sam är den funktion där samordning mellan viktiga aktörer ska ske. Både länsstyrelsen och Surahammars beredskapssamordnare ansåg att en U-Samkonferens borde genomföras redan på lördagen den 2 augusti, men U-Sam aktiverades inte. Personalen på länsstyrelsen trodde inte att de kunde göra något så länge räddningstjänsten inte ville aktivera U-Sam. Först när räddningstjänsten på söndag eftermiddag uttryckligen bad om en U-Samkonferens, aktiverades funktionen. U-Sams riktlinjer och avtalsformuleringar är mycket tydliga med att U-Sam ska sammankallas när någon av aktörerna bedömer att samverkan kan vara värdefull för att förhindra, mildra eller hantera en händelse. Det verkar inte vara allmänt känt bland aktörerna i U-Sam att alla kan ta initiativ till att sammankalla funktionen. Detta trots att de skrivit på ett avtal som tydligt beskriver hur U-Sam ska aktiveras, larmas och sammanträda.

Huvudsyftet med U-Sam är att ge förutsättningar till effektivare samverkan genom att skapa en samlad lägesbild där samverkan på strategisk nivå kan vara värdefull för att förhindra, mildra eller hantera en händelse.

Den stabsorganisation som byggdes upp i Ramnäs utökades snabbt från huvudfokus på släckningsoperationen till ett betydligt bredare uppdrag med utökade funktioner för kommunikation, evakuering, planering och logistik. Därmed hamnade alla centrala funktioner i Ramnäs, i den så kallade ”främre staben”. Länsstyrelsens ordinarie organisation skickade personalresurserna till Ramnäs och den ”bakre” staben som blev kvar i länsstyrelsens ordinarie lokaler i Västerås hade kvar ett oklart mandat och otillräckliga personalresurser. I många avseenden flyttades de facto länsledningen till den nya stabsorganisationen.

Under skogsbranden genomfördes flera U-Sammöten samtidigt som stabsorienteringarna i Ramnäs, vilket innebar att U-Sam inte kunde

förmedla den senaste lägesbilden från staben i Ramnäs. Länsstyrelsen förlorade därmed ett viktigt verktyg i sin roll som samordnande funktion, eftersom U-Sam inte uppnådde sitt huvudsyfte som central plattform för delgivandet av lägesbilder och skapandet av samlade lägesbilder. U-Sam fick en slags mellanställning under skogsbranden – funktionen blev inte fullt ut en del av den nya staben, men organiserades heller inte heller i en utvecklad ”bakre stab”. Detta gjorde att U-Sam inte fick en naturlig plats i informationsflödet.

Det tog tid för länsstyrelsen att skapa en samlad, uppdaterad lägesbild. Detta kan delvis förklaras med att det tog lång tid innan kommunerna rapporterade in sina lägesbilder till länsstyrelsen. MSB var inte med på det första U-Sammötet den 3 augusti,[583] och hade svårigheter att återkoppla sina lägesbilder tillbaka till länsstyrelsen. De aktörer som deltog i U-Sam har också angett att U-Sammötena präglades av dålig disciplin, rörighet och alldeles för utdragna sessioner. Detta, samt bristen på lägesbildsinformation, gjorde att kommunerna istället åkte direkt till Ramnäs för att skapa sig en egen lägesbild. Detta ledde i sin tur till ett tydligt minskat förtroende för U-Sam som samverkansplattform.

Under händelsen blev det mycket tydligt att många berörda aktörer, inklusive de som ingår i U-Sam samverkansgrupp, betraktade U-Sam enbart som länsstyrelsens verktyg. I U-Sam representeras kommunerna normalt initialt av räddningschef i beredskap för länet (RCB-U).

Under skogsbranden skickade kommunerna olika representanter till U-Sammötena. Vid det första U-Sammötet under händelsen representerades kommunerna av olika nivåer; kommunalråd, kommunchefer, beredskapssamordnare och förvaltningschefer. Eftersom strategisk och operativ nivå blandandes ihop i diskussionerna under U-Sammötena var det svårt att hitta rätt nivå på diskussionerna.

Krisledningsnämnden

Två av kommunerna valde att aktivera krisledningsnämnden, och två av kommunerna valde att hantera händelsen inom ordinarie strukturer. Krisledningsnämndens operativa funktion får användas endast då en extraordinär händelse har uppstått, men det finns inga krav på att den måste användas då. En intressant fråga kopplat till krisledningsnämnden, är vem eller vilken funktion i kommunen som har mandat att avgöra när kommunen befinner sig i en extraordinär händelse. LEH innehåller inga direktiv om hur beslutet om att kommunen befinner sig i en extraordinär händelse ska fattas. Inte heller vem som ska fatta beslutet. Eftersom krisledningsnämndens

583 MSB 2015d, s 60.

operativa funktion får aktiveras endast då en extraordinär händelse har uppstått, bör rimligtvis krisledningsnämndens aktivering föregås av beslutet att kommunen befinner sig i en extraordinär händelse. Vissa kommuner har dock tolkat det som att krisledningsnämnden bestämmer att kommunen befinner sig i extraordinär händelse, och samtidigt automatiskt aktiverar sig själv. Denna tolkning innehåller två utmaningar; Dels innebär tolkningen att krisledningsnämnden automatiskt själva fattar beslut om när de ska aktiveras (eftersom så att säga det ena leder till det andra), och dels innebär det att krisledningsnämnden alltid aktiveras när det är en extraordinär händelse. I andra kommuner är det krisledningsnämndens ordförande som avgör om kommunen befinner sig i en extraordinär händelse, men kan därefter besluta huruvida KLN behöver träda i funktion eller ej. Spelar det någon roll vem som fattar beslutet och hur de görs? Ja, anser vi. Det handlar om rättsligt övertagande av beslutsrätt – när LEH aktiveras har krisledningsnämnden rätt att ta över beslutanderätt från andra nämnder.

Samordning av information till allmänhet och medier

En kris handlar alltid om information, något som löper som en röd tråd i hanteringen av skogsbranden. Informationsspridning är en återkommande källa till kritik i hanteringen av kriser generellt sett. Det är en stor utmaning för ansvariga myndigheter och organisationer att få tillgång till information, skapa samstämmighet i vad som är aktuellt och relevant och förmedla välbalanserad information till allmänhet och media utan tvetydighet och i rätt kanaler.

De första dagarna var informationsarbetet från kommunalt håll skralt. Räddningstjänsten berättade vad som hände men alla de olika insatsledarna och andra improviserade talespersonerna gjorde att budskapet svajade beroende på var geografiskt och organisatoriskt personen ifråga befann sig. Man insåg dock snart det närmast omättliga behovet av vederhäftig information när röklukten uppmärksammades i större samhällen och medierna insåg att händelsen var större än normalt. Att snabbt kunna möta en sådan efterfrågeexplosion är inte lätt, och kommunikationsproblemen som upplevdes under branden hängde såklart intimt samman med bristerna i lägesbildsdistribution. Regionens och så småningom landets medieredaktioner är oproportionerligt mycket större än den stab av kommunikatörer och kommunicerande experter som myndigheter kan ställa på fötter. Dessutom var den tillgängliga informationen om brandförloppet och samhällsåtgärder bristfällig, mycket på grund av den kaotiska stabsorganisationen i inledningsskedet.

Det offentligas informationsansvar under kriser handlar inte enbart om att berätta om händelseutvecklingen. Minst lika viktigt är att ge rekommendationer kring vilka åtgärder medborgarna bör vidta. Hur ska medborgarna skydda sig själva? Hur kan de underlätta samhällets hantering av krisen? Även denna kommunikationsprocess hade stora brister, till stor del på grund av oklarheter kring vem som skall hantera vilken information. Exempelvis fanns en fortlöpande förvirring om vem som hanterar varningsmeddelanden till allmänheten (VMA), vilket torde vara ett av de skarpaste kommunikationsverktygen myndigheter har till sitt förfogande i en händelse av brandens karaktär.

Under skogsbranden dröjde det, både innan information nådde informationsfunktionen i Ramnäs och kommunerna. Informationen skulle först processas från stabsledningen till informationsfunktionen och sen vidare ut i kommunerna. Det uppstod ofta glapp i informationskedjan då cheferna för informationsfunktionen inte direkt vidareförmedlade information efter stabsmötena. Kommunerna fick sitta och vänta på mejl från Ramnäs. Konsekvenserna blev att vissa kommuner inte ansåg att de kunde invänta länsstyrelsens information, och började producera och publicera egen information. Andra kommuner blev mer passiva i sitt informationsarbete och slutade arbeta strategiskt med informationsfrågor, eftersom de förväntade sig att länsstyrelsen skulle sköta informationsarbete.

Alla kommuner och länsstyrelsen har sett den egna webbplatsen som den primära platsen för att nå ut med information till medborgarna. Vilken kapacitet webbplatsen har, hur många besökare den kan hantera utan att sidan hänger sig, påverkar därför starkt hur väl man lyckas nå medborgarna. Tre av kommunerna använde sociala medier men det var bara länsstyrelsen som aktivt kommunicerade med allmänheten via sociala medier. När länsstyrelsens webbplats kraschade var det turligt att länsstyrelsen hade andra kanaler, Facebook och Twitter, som gjorde att den ändå kunde nå ut med information.

Olika informationskanaler kompletterar varandra och bör användas på olika sätt. Givet att det finns tid och tillgänglig information bör sociala medier, förutom att sprida information, ses som en chans att interagera med medborgarna genom att svara på frågor och reda ut missförstånd. Omvärldsbevakning i sociala medier kan också ge värdefull information till det offentliga eftersom de boende i området eller allmänheten ofta är först på plats.

Länsstyrelsen, Fagersta kommun, Sala kommun och Surahammars kommun uppger att de personliga kontakter de fått via krisinformatörsnätverket var viktiga under skogsbranden. Särskilt av praktiska skäl. När kommunen inte kom fram på numret till informationsfunktionen i Ramnäs kunde de ringa andra personer som de visste var på plats.[584] Norbergs kommun hade inte lika stor nytta av nätverken under branden. Ett skäl till det kan vara att de har haft olika representanter närvarande vid mötena. Avsaknaden av en anställd informatör har därmed försvagat kontakten med de övriga representanterna i nätverken.[585]

Diskussionerna inom kommunerna om de skulle avvara informatörer till Ramnäs eller inte handlade också om ansvaret gentemot de egna kommuninvånarna. Tas ansvaret att informera invånarna bäst genom att vara i Ramnäs eller genom att stanna i kommunhuset? Ramnäs beskrivs av flera kommuninformatörer som ett vakuum som de blev indragna i. På plats fick de under kaosartade former en rad uppgifter. Det var främst informationsinsatser som rörde hela insatsen och sällan något som rörde den egna kommunen. De blev därmed en resurs till länsstyrelsen. Surahammars representant påminde de andra i informationsfunktionen om att de var en drabbad kommun och att deras ansvar i första hand är att ge information hem.[586] I kommunhuset fanns också arbetsverktygen som gjorde att de kunde nå ut till kommuninvånarna: dator, internetuppkoppling, telefon och kollegor. Alla kommuninformatörer har inte bärbar dator eller smarttelefon och i Ramnäs var arbetsutrustning en bristvara. En slutsats från flertalet kommuner är att informatörsresurser till en framtida samverkansstab bör hämtas från kommuner och myndigheter som inte är drabbade av krisen. En drabbad kommun behöver sin personal på hemmaplan.[587] Särskilt viktigt blir det för informatörerna att vara nära den egna organisationen och medborgarna om stabsplatsen inte kan erbjuda teknikstöd (internet- och mobiltelefonuppkoppling) som är nödvändigt för att kunna arbeta effektivt.

584 Fagersta kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-09; Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01; Länsstyrelsen, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-27; Surahammars kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-31.

585 Norbergs kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-19.

586 Surahammars kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-31.

587 Norbergs kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-03-19; Sala kommun, Information till allmänhet och medier. Fokusgrupp 2015-04-01.

Även om försök har gjorts har det knappt funnits någon skriftlig information på andra språk än svenska. Särskilt bekymmersamt är det att Fagersta och Surahammar endast i ytterst liten utsträckning lyckades ge någon information på webben på finska. Kommunerna har, som finska förvaltningsområden, särskilda skyldigheter att kunna nå ut med information på finska. Medborgarna har rätt att använda finska i kontakter med kommunen och kommunerna ska därför ha beredskap för det.[588]

Kommunikationssystem

Kommunen ska ha förmåga att ta emot och dela information med berörda krisberedskapsaktörer med stöd av den teknik som tillämpas nationellt för ledning och samverkan i kris. Kommuners användande av radiokommunikationssystemet Rakel varierar kraftigt i landet. I vissa kommuner ligger en ensam Rakelenhet och dammar till vardags, medan systemet i vissa kommuner används mycket brett, exempelvis inom snöröjning och hemtjänst samt inom områden där det finns risk för våld och hot, exempelvis lantmäteri och handläggning av restaurangers serveringstillstånd.[589] Under skogsbranden i Västman¬land användes Rakel, men endast internt inom kommunerna som reservkommunikation eller i syfte att lyssna av vad som gjordes. Anledningen till att systemet inte användes i större utsträckning beror enligt kommunerna på det inte fanns någon sambansplan, det vill säga upprättade kontaktuppgifter för att nå staben i Ramnäs via Rakel.[590] Det fanns generellt också en stor brist i förmågan att använda Rakel hos kommunerna.

Tanken med WIS (Webbaserat informationssystem) är att myndigheter, kommuner och landsting enkelt och effektivt ska kunna skapa sig en helhetsbild av läget vid en kris genom aktiv delning av ledningsinformation.[591] Att få fram en samlad lägesbild var svårt, särskilt i inledningsskedet. Vissa aktörer menar att det inte fanns tid att lägga upp information i WIS. De fokuserade istället på information till allmänheten. De menar vidare att filerna i WIS inte gick att öppna och att WIS är extremt komplicerat och svåröverskådligt. Kommunerna anser att om systemen ska användas i kriser borde det utbildas och övas mer i användandet av systemet – men i så fall ska det vara en uttalad prioritet – det gäller både WIS och Rakel.[592]

588 Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.
589 MSB och Sveriges kommuner och landsting 2015, s 13-15.
590 Sala kommun 2015-07-30. Surahammar kommun 2015-08-13.
591 MSB 2013b, s 2.
592 Fagersta, fokusgrupp information och medier.

3.2.4 Ersättning för olyckor (LSO) men inte för extraordinära händelser/kriser (LEH)

Det finns inget system för ersättning från staten till kommunerna för stora kostnader till följd av inträffade extraordinära händelser.[593] Om det däremot är fråga om kommunal räddningstjänst (olyckor) finns det möjligheter till statlig ersättning för den del av kostnaderna som överstiger kommunens självrisk. En utredning om ersättningssystem till kommunerna gjordes år 2007. Utredningen föreslog två olika alternativ till författningsförändringar för reglering av ersättning till kommuner för naturkatastrofer (bl. a skogsbrand).[594] Inget av förslagen anammades av regeringen. Ibland väljer staten att dela ut ersättning efter en extraordinär händelse, och bland ersätter inte staten de drabbade kommunerna alls. Förutsägbarheten är mycket låg och kommunerna lever med denna osäkerhet.[595]

Det obefintliga ersättningssystemet för extraordinära händelser samt den (godtyckliga) praxis som staten utövar avseende ersättning riskerar att leda till:

1) att kommuner i en extraordinär händelse avstår från nödvändiga åtgärder på grund av höga kostnader (Vad kostar det? Står vi för kostnaderna?)
2) kommunerna gör vida tolkningar av vad som kan inkluderas i (de fyra kriterierna för) räddningstjänst för att därmed få ersättning för olika åtgärder.[596]

3.2.5 Behovet av frivilliga

Organisationer, företag och medborgarna som frivilligt deltog spelade en mycket viktig roll under skogsbranden. De hjälpte till med allt ifrån brandsläckning, logistik i Ramnäs med boende och mat, tekniska system, till att ta emot samtal från spontanfrivilliga. Matleveranserna och IT-strukturen är två exempel där frivilliga ansvarade för uppgifter som var avgörande för att insatsen skulle flyta på. De varierande uppgifterna visar på bredden av funktioner som frivilliga kan stödja en stor insats med. Ibland har det uttryckts kritik att frivilliga har fått lösa för

593 Den ersättning som kommunerna får för genomförandet av uppgifterna i LEH avser förberedande och förebyggande arbete – åtgärder för att finansiera en inträffad händelse ska inte finansieras med ersättningen. MSB och Sveriges kommuner och landsting 2013, s 4.

594 Ds 2007:51, s 23.

595 Sveriges kommuner och landsting 2005, s 6.

596 Sveriges kommuner och landsting, 2007, s 82-84.

många uppgifter – sådana uppgifter som en del menar att det offentliga borde ha klarat av att hantera inom ramen för det offentliga åtagandet.

3.2.6 Evakuering – Sverige har mycket att lära

En myndighetsgemensam delegation med uppdrag att observera hantering av skogsbränder i Kalifornien 2007 konstaterade att svenska myndigheter har bristande förmåga att genomföra evakuering av större befolkningar.[597] Denna bristande förmåga kan delvis vara ett resultat av en nästintill obefintlig övningsverksamhet gällande evakuering. En senare rapport som stärker detta uttalande är ”Erfarenheter av orkanen Sandy” skriven av samverkansområdena Teknisk infrastruktur (SOTI), Ekonomisk säkerhet (SOES) och Skydd undsättning och vård (SOSUV). De anser att det svenska krisberedskapssystemet saknar de verktyg som krävs för att genomföra storskaliga evakueringar. Beredskapssamordnare i de drabbade kommunerna är överens om att klarare direktiv och rollfördelning måste till för att kunna hantera storskaliga evakueringar.

Stora delar av evakueringen under måndagen hanterades genom ad hoc-lösningar tillsammans med räddningstjänst, polis och frivilliga aktörer. Det fanns flera problem förknippade med evakueringen och omhändertagandet av de människor som var tvungna att lämna området. En genomgående trend under måndagens evakueringsförlopp var kommunikationsbristen mellan olika aktörer som främst grundade sig i avsaknaden av tydlig information och lägesbild. Kommunikationsbristen resulterade i förvirring rörande mottagningsplatser och utrymningsområden. En annan faktor som påverkade evakueringen under måndagen var den kartstödsproblematik som fanns i staben i Ramnäs, räddningstjänstpersonal och polis ute i området. Kartor saknade både vägnumreringar och kommungränser vilket försvårade upprättandet av avspärrningar i vissa områden.

Det är svårt att finna en aktör som hade ett samlat ansvar för denna problematik. Det är dock viktigt att betona vikten av god samverkan och kommunikation. En effektivisering av dessa två komponenter hade sannolikt förbättrat måndagens evakueringsförlopp. Att personer blir kvar i evakueringsområden borde inte kunna ske. En anledning till att flera personer inte blev uppsökta av räddningstjänsten kan bero på avsaknaden av fullständiga boendeförteckningar. Staben i Ramnäs ansökte om GIS-stöd, något som den dåvarande räddningsledaren ansåg var överflödigt. Med välfungerande GIS-stöd hade sannolikt en effektivisering av dörrknackningen kunnat ske.

597 Krisberedskapsmyndigheten, Massevakuering inför orkanen Gustav, 2008-12-17.

Evakueringen av djur skedde effektivt främst på grund av lantbrukarnas personliga kontakter och nätverk – nätverk som var ytterst värdefulla i anordnandet av djurtransporter och mottagningsplatser. LRF utgjorde en viktig aktör i djurevakueringen.

VMA-förfarandet tyder på bristande kommunikation mellan flera olika aktörer. Om Norbergs kommun hade evakuerats under måndagen den 4 augusti hade det varit den största evakueringen som skett i Sverige i modern tid.

3.2.7 Samverkan(smönster)

En enkätundersökning[598] av samverkan i samband med skogsbranden, visar att en stor del av aktörerna hade ingen (32 %) eller liten (48 %) yrkesmässig erfarenhet av att hantera större krishändelser före skogsbranden. En minoritet av de svarande (20 %) uppger att de hade stor erfarenhet av tidigare kriser. Resultaten visar också att en betydande del av respondenterna inte ägnar någon del av sin arbetstid åt krisberedskapsfrågor – 38 % anger att de ägnar 0 timmar åt krisberedskapsfrågor och 26 % anger att de ägnar 1-2 timmar per vecka åt krisberedskapsfrågor. En femtedel av respondenterna (20 %) uppger att de ägnar mer än 16 timmar per vecka åt krisberedskapsfrågor. Detta vittnar om att krishanteringsarbetet under skogsbranden i viss mån handlade om att åstadkomma samverkan och samarbete mellan personer med vitt skilda erfarenheter av krishantering. Dessa skillnader i erfarenhet kan vara en källa till de konflikter som uppstod i anslutning till samverkan under skogsbranden, vilket dock skulle behöva studeras mer ingående.

I enkäten frågades hur stor del av arbetstiden under branden som respondenterna ägnade åt olika problem (identifierades genom intervjuerna)

598 Enkätundersökningen har genomförts av Daniel Nohrstedt, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet; Örjan Bodin, Stockholm Resilience Center, Stockholms universitet och Daniel Sandberg, analytiker, Försvarshögskolan/Crismart. Enkätundersökningen omfattar ett urval av 129 personer från staben i Ramnäs, Fagersta kommun, Norbergs kommun, Surahammars kommun och Sala kommun. Syftet med enkäten var att ta fram ett underlag för att studera hur samverkan fungerade under det akuta skedet av skogsbranden (tidsperioden preciserades ej i enkäten). Undersökningen genomfördes under perioden 9-29 april och 119 personer svarade på enkäten (92% svarsfrekvens). Respondenterna identifierades genom sammanlagt 16 intervjuer med personer från Länsstyrelsen Västmanland (1 intervju), personer med funktionsansvar i staben i Ramnäs (7 intervjuer), samt två personer från respektive kommun (totalt 8 intervjuer). För staben i Ramnäs användes även kontaktlistor från Länsstyrelsen i Västmanland. Samtliga intervjupersoner ombads lista personer som deltog aktivt i krishanteringsarbetet inom respektive organisation (staben i Ramnäs och ledningsgrupperna inom de fyra kommunerna). För att avgränsa antalet respondenter som deltog i staben i Ramnäs ombads de funktionsansvariga att identifiera de personer i respektive funktion som befann sig i staben under två dagar eller mer.

kopplade till krishanteringsarbetet. Svaren visar att fem problemområden var särskilt tidskrävande (procentsatserna anger hur stor andel av respondenterna som ägnade mycket tid åt respektive problem): information till allmänhet (53 %), lägesbild (53 %), administrera och leda den egna krisorganisationen (44 %), klargöra ansvarsförhållanden gentemot andra organisationer (28 %) och mediakontakter (26 %). Andra problem – exempelvis evakuering, hantering av gåvor/bidrag från allmänheten, Posom, logistik och materielhantering – ägnades mindre tid (omkring ca 10 % för samtliga problem). Resultaten ger vidare en möjlighet att analysera hur effektivt respondenterna upplevde att respektive problem hanterades. Respondenterna är mest nöjda med hur mediakontakter hanterades och minst nöjda med hur lägesbild hanterades. Diagram 1 sammanfattar medelvärden för samtliga problem:

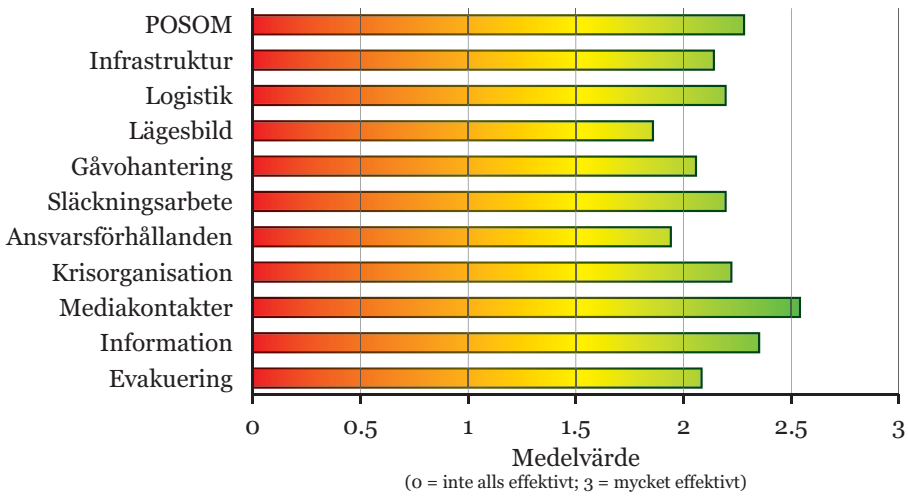


Diagram 1: Upplevelser av hur effektivt olika problem hanterades.

Enkäten visar att samverkan inom och mellan kommunerna och staben i Ramnäs tycks ha fungerat relativt väl. Det finns dock en nyansskillnad mellan aktiviteter som har att göra med former för samverkan (hur samverkan etableras och upprätthålls) och resultatinriktade aktiviteter (vad samverkan syftar till att åstadkomma). Aktiviteter kopplade till formerna för samverkan (etablera kontakt med samverkanspartners, gemensam målformulering och konfliktlösning) tycks ha fungerat bättre än resultatinriktade aktiviteter (samordna aktiviteter och dela information). Detta kan tyda på att det under skogsbranden gick relativt bra att etablera former och processer för samverkan, men mindre bra att uppnå gemensamma resultat.

4. Slutsatser och rekommendationer

I detta kapitel avser vi svara på våra huvudfrågor; Vad kan länsstyrelsen och kommunerna lära och utveckla av händelsen? Inom vilka områden bör kommunerna (slutsatser gällande specifikt lärande och utveckling i kommunerna, se respektive kommunrapport) och länsstyrelsen utveckla sin verksamhet? Inom vilka områden finns goda exempel på beslutsfattande och agerade?

Först presenteras ett avsnitt med våra, delvis systeminriktade, slutsatser inriktade på lärande och utveckling. Därefter följer ett avsnitt som diskuterar måluppfyllelse avseende det geografiska områdesasvaret och LEH hos länsstyrelsen och i kommunerna.

4.1 Slutsatser – systemutveckling och lärande

4.1.1 Systemets kompexitet – Ansvarsprincipen förutsätter samverkan

I Sverige är samverkan *en förutsättning* för en lyckad krishantering – inte *en del* av krishanteringen. Begreppet samverkan kan dock inte stå för sig själv; det måste sättas i ett sammanhang för bli meningsfullt och leda till ett resultat. Ur ett rent samverkansperspektiv var staben i Ramnäs en framgångsfaktor. Staben skapade de situationsbetingade förutsättningarna som behövdes för att en god samverkan skulle kunna ske. Flera intervjuer som ligger till grund för denna utvärdering har

svarat att staben som skapades i Ramnäs var ovärderlig för insatsen – de samverkansmöjligheter som uppstod i Ramnässtaben var en vital del under händelsen. Under skogsbranden gick det därmed relativt bra att etablera former och processer för samverkan. Däremot gick det enligt aktörerna mindre bra att uppnå gemensamma resultat. Vi menar att det generellt läggs för mycket kraft och tid på samverkansformer, och för lite på resultatet. Samverkan är inget eget område; det är en förutsättning för att nå resultat – en metod – som måste utvecklas inom samhällsskydd och beredskap. Samverkan är inte viktig i sig; det är resultatet av samverkan som är viktigt.

Ur ett systemperspektiv (ansvar och mandat) utgjorde staben i Ramnäs en ruskig skapelse: organisationstillhörighet spelade ingen roll, folk gjorde det som behövdes för stunden. De flesta aktörerna visste inte inom vilket lagrum de befann sig i. Fattades beslut och utövades uppgifter inom ramen för LOS, LEH, Kommunallagen (1991:900), Förordningen (2007:825) med Länsstyrelseinstruktion, Förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet eller Polislagen (1984:387)? Andemeningen från många av aktörerna är att det spelade mindre roll, utan det som var viktigt var att någon löste uppgiften. Krasst sett kan man hävda följande: som systemet ser ut nu – det vill säga att det är svårtolkat och komplext – tenderar det att bli det ena eller det andra. Valet ligger mellan ineffektiv hantering, men ”by the book,” eller effektiv samverkan (och därigenom hantering). Det senare fallet innebär stora mängder ad-hoc lösningar och beslut inriktade på hur uppgiften löses på bästa sätt och efter bästa förmåga just här och nu, inte på vem som egentligen har ansvaret.

Det är enkelt att *säga* att ansvarsprincipen gäller i alla lägen, men vad betydde den egentligen för aktörerna som hanterade skogsbranden under de mest intensiva dagarna? Inte mycket, påstår vi. Det viktigaste var att uppgiften löstes – inte vilken aktör eller funktion som gjorde det. Ansvarsprincipen är tydlig med att aktörerna behåller sitt ansvar till vardags som i kris. Vi instämmer med Auds Sjökvist i att villkoren under en kris dock ofta skiljer sig från vardagens villkor och att det därför ofta ställs högre krav på aktörerna än till vardags. Vi anser att aktörerna därmed borde ges förutsättningar att upprätthålla förmåga till att ta mer ansvar i en kris än till vardags, samt ha mod att fatta okonventionella beslut. Ansvarsprincipen kan vid en strikt tolkning få hämmande konsekvenser – att aktörerna inte våga agera utanför det vardagliga ”rummet.” Ansvarsprincipen kan vid en snäv tolkning helt enkelt utgöra ett hinder för effektiv krishantering. Dessutom används ansvarsprincipen idag på vissa håll som om att den hade ett egenvärde vid sidan av ordinarie förvaltningsstruktur, som om den vore något extra att förhålla sig till. Den krånglar helt enkelt till det.

4.1.2 Geografiskt områdesansvar – lika för alla?

Det geografiska områdesansvaret ställer mycket höga krav på aktörerna. Exempelvis ska de veta vilka resurser som finns att tillgå i kommunen/länet och vilka resurser som finns att tillgå i övriga landet, inklusive i Försvarsmakten och i EU-systemet, samt veta hur dessa används och rekvireras. De ska veta vilket ansvar de själva har samt vilket ansvar övriga aktiva aktörer har. De ska också veta vilket lagrum de verkar i för tillfället, samt veta hur ansvarsförhållanden påverkas vid exempelvis en aktivering av krisledningsnämnd eller ett övertagande av kommunal räddningstjänst. De ska dessutom veta var gränslinjerna går mellan LSO och LEH, samt mellan ansvarsprincipen och det geografiska områdesansvaret. Utvärderingen visar att varken länsstyrelsen eller kommunerna hade resurser eller kapacitet att hantera alla de utmaningar de ställdes inför under händelsen. Länsstyrelserna bör exempelvis i egenskap av statliga regionala myndigheter kunna förvänta sig ett stöd vid en lagstadgad åtgärd (i detta fall övertagande av kommunal räddningstjänst) som substantiellt förändrar deras roll och ansvarsåtagande. Socialdepartementet var vid tillfället en naturlig källa för vägledning,[599] liksom MSB. I den situation som nu uppstod fanns begränsat stöd att få.

Stödet från MSB bör utvecklas för att i större utsträckning kunna stödja län och kommuner i landet som drabbas av en extraordinär händelse/kris. Det är inte rimligt att begära att alla kommunala och regionala aktörer ska veta vilka resurser som finns att tillgå i samhället och hur man rekvirerar dessa. Det är heller inte rimligt att tro att alla aktörer ska kunna området Samhällskydd och beredskap utan och innan (särskilt med tanke på hur komplext systemet faktiskt är). Vi ställer oss frågan om det är rimligt att alla kommuner ska ha samma geografiska områdesansvar? Ska Norbergs kommun ha samma förmågebredd och skyldigheter som Stockholms kommun?

4.1.3 Samverkansstaben

Staben i Ramnäs utgjorde epicentrum för hanteringen av skogsbranden. Dess uppbyggnad och roll under hanteringen är central för systemet att dra lärdomar av. Som tidigare nämnts byggde stabsorganisationen till stor del på staben i Phuket, Thailand 2004-2005. Flodvågskatastrofen i Thailand och skogsbranden i Västmanland är två vitt skilda kriser,

599 Regleringsbrevet till Länsstyrelserna (Regeringsbeslut, IV:15, 2013-12-19) nämner Länsstyrelsernas geografiska områdesansvar men nämner inget om förberedelser för övertagande av kommunal räddningstjänst. En sådan skrivning infördes i regleringsbrevet för 2015 (Regeringsbeslut, IV:15, 2014-12-18).

med olika frågeställningar och behov av respons, men de utgör två av de mest omfattande kriserna sett ur belastning på det svenska systemet för krisberedskap. Vid båda dessa tillfällen etablerades en stab som bygger på samverkan mellan en rad statliga aktörer och en stor mängd frivilliga. Lars-Göran Uddholm ledde staben i Ramnäs och var också en av de ledande personerna i insatsen i Phuket. Vi tar inte ställning till om staben i Ramnäs var den bästa möjliga lösningen. Det fanns både brister och stora fördelar. Det är emellertid en realitet att den här typen av staber kommer att behöva etableras när en stor mängd aktörer samlas för att hantera, långtifrån alla, men vissa typer av samhällskriser. Vid nästa stora händelse som inträffar är det troligt att ansvarig krisledning kommer att vända blickarna mot staben i Phuket och särskilt mot staben i Ramnäs. Det är därtill inte osannolikt att personer som nu ingick i staben i Ramnäs kommer att delta vid nästa stora räddningsinsats som kräver att en samverkansstab upprättas på en framskjuten plats. Regeringens särskilda utredare, Aud Sjökvist, konstaterar att det var flera som inte var bekanta med den stab som upprättades. Det är synpunkter som också framkommit också i detta arbete. Staben delade flera likheter med en Nato-stab. Möjligen kan den stab som skapades i Ramnäs tjäna som utgångspunkt för en gemensam ram för framtida staber, som också Försvarsmakten, polisen, räddningstjänsten med flera kan utbilda sig i. I nuläget finns en rad olika aktörer, såväl statliga som privata, som utbildar i stabsmetodik enligt skilda koncept. Ett sådant splittrat grepp på stabsutbildning kan snarare bidra till förvirring när en samverkansstab upprättas, än att skapa en samlad förståelse för stabens processer.

Kommunerna – nyckelaktörer inom Samhällsskydd och beredskap – fanns inte representerade i den centrala samverkansstaben. Rent symboliskt kom de vid sidan av i arbetet vilket är olyckligt ur flera perspektiv, men inte minst eftersom det rimligen är de som har lokalkännedom om platserna där det faktiskt brann och var det fanns behov av stöd.

Många av de aktörer som arbetade under skogsbranden har uttryckt att Försvarsmaktens, Kustbevakningens och Trafikverkets insatser var oerhört viktiga för hanteringen, och att det särskilt utan Försvarsmakten inte hade fungerat. Vi anser att Försvarsmaktens insatser under skogsbranden har fått för lite uppmärksamhet. Förra gången Sverige använde sig av en likande samverkansstab, under den svenska insatsen i Phuket efter flodvågskatastrofen, spelade Försvarsmakten också en mycket viktig roll för att arbetet skulle fungera. Inte heller då uppmärksammades detta i någon särskilt stor utsträckning. Försvarsmaktens insatser i samhällskriser bör lyftas upp mer och få ett större erkännande, inte minst då detta kan ha betydelse för prioriteringen av myndighetens resurser

och planeringen för ett civilt försvar värt namnet. Under skogsbranden i Västmanland var den militära stabschefen på plats i Ramnäs vid ett tillfälle även chef över hela samverkansstaben, vilket innebar att Försvarsmakten även samordnade den civila insatsen.

Det är förståeligt att frustration uppstod över att MSB inte fick närvara vid stabsgenomgångarna, åtminstone inledningsvis. MSB har en central roll inom svensk krisberedskap och bör naturligtvis närvara i den inre ledningen för att kunna ge en så korrekt bild som möjligt. Likaledes bör MSB naturligtvis skicka rätt personal med rätt kompetens och uppgift till platsen för att deras närvaro överhuvudtaget ska vara relevant.

Personliga kontakter/personkännedom beskrivs i princip enhälligt som en av de allra största framgångsfaktorerna under hanteringen av skogsbranden, exempelvis i kommunerna för att få information och kunna göra ett effektivt arbete; hos räddningscheferna för förslag till räddningsledare inför övertagandet; hos räddningsledaren och funktionscheferna för bemanning av och avlösning i staben; i Länsstyrelsen för stöd i stab- och samordningsarbete; samt i efterarbetet och i LRF för mobiliseringen inför evakueringen av djur.

När en samverkansstab initieras bör det finnas en funktion som tydligt kan beskriva stabens olika funktioner och vilka förväntningar som finns på en funktionschef. Frånvaron av detta tycks ha varit att enskilda funktioner etablerade ett arbetssätt som var bekant för den som kallats in att leda funktionen, men inte nödvändigtvis var lik övriga funktioners uppbyggnad. Det blev sex separata staber som levde sitt eget liv.

Det var många människor som rörde sig i Ramnäs och det finns alltid en balans i att blanda in för många personer i ett beslutsforum särskilt utan en funktion som är direkt kopplad till att lösa uppgiften. Funktionen som controller tycks vara en väl avgränsad uppgift som gav en hälsosam återkoppling till ledningen och restvärdesvärderaren en nyckelperson för att hålla ihop försäkringsfrågorna.

4.1.4 Evakuering – ett utvecklingsområde

Den evakuering som skedde under skogsbranden kan ses som unik inom svensk kontext och belyser en stor utmaning inom svensk krisberedskap. Evakueringen under skogsbranden vittnar om ett samhälle som är oförberett och saknar verktyg för att genomföra evakueringar. Flera brister har påpekats angående de beslut som fattades rörande evakueringen. Många beslut fattades snabbt med bristande lägesbild

och kartunderlag. Det fanns ett stort samverkansbehov mellan räddningstjänsten, polisen och kommunerna, men det går inte att säga annat än att samverkan var mycket bristfällig – i alltifrån dåligt kommunicerade och luddigt formulerade VMA, till bristande information avseende evakueringsplatser och registreringsförfarande. Det bör, för att uttrycka det milt, i efterhand vara möjligt att säga om någon ”varit evakuerad” eller ej.

4.1.5 Frivilliga och gåvor – en tillgång

Många FRG, däribland FRG Västerås, gjorde sin första insats under skogsbranden. Det finns därför ingen vana, vare sig i FRG eller i kommunen, för hur utlarmning och ersättning ska fungera. FRG är tänkt som en resurs för kommunala händelser. I Ramnäs skötte FRG mycket av det praktiska såsom mat och boende som gjorde att räddningsinsatsen kunde fungera. De blev en uppskattad resurs som förefaller ha löst uppgifter av de mest varierande slag. Kommunerna har dock inte upplevt FRG som en stor resurs.

Civilförsvarsförbundet agerade i flera fall på egen hand när de larmade ut kommuners FRG. Flera FRG var där utan godkännande av sin kommun och utan avtal med kommunen. I praktiken var de därför spontanfrivilliga. Det finns flera saker kring FRG som behöver tydliggöras. Hur ska till exempel utlarmning ske vid kommunövergripande händelser? Viljan att hjälpa till resulterade i att en mängd saker skänktes – saker som inte behövdes i insatsen. Gåvohanteringen blev omfattande. Det offentliga måste vara tydlig med på vilka sätt man kan hjälpa insatsen och vilka åtgärder som inte hjälper utan hindrar insatsen. Offentliga aktörer, särskilt de som arbetar med information till allmänhet och medier, underlättar för dem som vill bidra genom att kommunicera vad som behövs – och vilka gåvor som undanbeds. Förslagsvis bör detta ske i samma kanaler som insamlingarna sker i, i detta fall i Facebookgrupperna.

4.2 Slutsatser – måluppfyllelse

Uppfyllde kommunerna och länsstyrelsen de respektive mål/riktlinjer som finns uppsatta för den verksamhet som de ansvarade för under och efter branden? Utövade länsstyrelsen och kommunerna det regionala respektive det lokala geografiska områdesansvaret i enlighet med författningar och riktlinjer?

Ett övergripande svar på den frågan är nej, inte fullt ut. Det finns goda exempel, men också brister både hos länsstyrelsen och hos kommunerna

i utövandet av det geografiska områdesansvaret. Goda exempel är länsstyrelsens informationssamordning och efterarbete samt kommunernas arbete med krisledningsnämnder/krisledningsorganisationer. Se respektive kommunrapport för mer kommunspecifika goda exempel och områden med utvecklingsbehov. Nedan följer de slutsatser som behandlar länsstyrelsens och kommunernas utövande av det geografiska områdesansvaret.

4.2.1 Utmaningar inom det geografiska områdesansvaret

Det fanns en tydlig osäkerhet bland aktörerna om vem som var huvudman för staben i Ramnäs. Var det räddningsledaren eller länsstyrelsen? Rättsligt sett finns ingen tvekan, naturligtvis var det länsstyrelsen som var huvudman för staben i Ramnäs efter det att länsstyrelsen tagit över den kommunala räddningstjänsten. Den räddningsledare som ansvarade för staben var anlitad av länsstyrelsen. Ändå var det många aktörer, inklusive den dåvarande landshövdingen i Västmanland, som uppfattade räddningsledaren som huvudman för staben och för insatsen. Förklaringen kan bestå i att ett av Uddholms villkor för att ta på sig rollen som räddningsledare var att han skulle få vara ansvarig för hela insatsen. Landshövdingen såg inga problem med att godkänna detta, men beslutet ledde de facto till en hel problematik avseende ansvarsroller och mandat. Utifrån ett systemperspektiv kan man så här i efterhand anse att 1) Uddholm borde inte ha gjorts ansvarig för hela insatsen, eftersom det strider mot ansvarsprincipen och mot det geografiska områdesansvaret, och 2) Landshövdingen borde ha kvarhållit ett större mandat, eftersom länsstyrelsens geografiska områdesansvar sträcker sig utöver de befogenheter som tillkommer räddningsledaren i och med övertagande av den kommunala räddningstjänsten. Landshövdingen ”gav bort” ett generellt ledarskap i frågor rörande det geografiska områdesansvaret till räddningsledaren. Beslutet utgör en av de största bristerna i utövandet av länsstyrelsens geografiska områdesansvar under händelen och bidrog av förklarliga skäl till varför länsstyrelsen under den fortsatta hanteringen i många avseenden uppfattades som osynlig och lågmäld.

När staten övertar ansvaret för kommunal räddningstjänst, vilket är en sällan förekommande åtgärd, vore det rimligt att landshövdingen och den presumtiva räddningsledaren avsätter en kort stund för att reda ut hur gränsdragningen mellan deras respektive ansvarsområden går. Ett sådant kort möte hade kunnat avvärja en stor del av den förvirring som uppstod kring ansvar. Förvirring fanns, så här i efterhand, hos stabsledningen, men under hanteringen bland dem som bemannade funktionerna. En gränsdragning mellan

räddningsledaren och länsstyrelsen hade därtill varit ännu viktigare om hanteringen inte varit den framgång som den nu var, utan istället varit föremål för en ansvarsfördelande- och ansvarsutkrävandeprocess. Då hade med all sannolikhet varje beslut nagelfarits och bristen på samförstånd kring ansvarsfördelningen varit grund för betydande kritik.

Den samordningsroll som länsstyrelsen tog avseende information till allmänheten var helt i enlighet med de propositionstexter som definierar länsstyrelsernas områdesansvar. I proposition 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, anges bland annat att länsstyrelsernas områdesansvar främst bör inriktas på att lämna stöd till de kommuner och andra aktörer som berörs av en händelse och att det exempelvis kan innebära att länsstyrelsen efter överenskommelse ansvarar för information till allmänheten.[600] Alla kommuner menar att länsstyrelsen under skogsbranden kom med tydliga order om hur informationsspridningen skulle gå till: Länsstyrelsen skulle först publicera informationen och sedan skulle kommunerna reproducera den. Även om länsstyrelsen tar på sig samordningsansvaret inom länet för information till allmänheten, kan inte kommunerna ”bli av” med informationsansvaret till sina medborgare – ansvarsprincipen och det geografiska områdesansvaret gäller. I detta avseende agerade kommunerna olika under händelsen.

Samverkansövningen *Omfall* genomfördes i Västmanlands län en tid innan skogsbranden, och länsstyrelsen återanvände en hel del stabsarbete från den övningen i sitt arbete under skogsbranden. Ett av övningens huvudfokus vara samverkan på olycksplatsen och i den strategiska ledningen.[601] Länsstyrelsen omsatte därmed sina erfarenheter och lärdomar från övningen till förmåga i en verklig händelse.

Tjänsteman i beredskap utgör en central funktion och har enligt författningstext ett stort ansvar i ett inledande skede av en händelse. Det har framgått att både länsstyrelsens TiB och MSB:s TiB inte var riktigt säkra på vilket ansvar och mandat de hade. Länsstyrelsens TiB kände att det fanns ett behov av att sammankalla U-Sam, men gjorde inte det trots att TiB enligt U-Sams riktlinjer har klara mandat att göra det. Länsstyrelsens TiB hade, före skogsbranden, aldrig deltagit i ett U-Sammöte. Både TiB länsstyrelsen och TiB MSB var inledningsvis ”ensamma” i den funktion som har det viktiga ansvaret att ”initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera och informera.” Vi vill här påpeka att oförberedda TiB:ar ofta betalar ett högt

600 Sveriges kommuner och landsting 2007, s 48.
601 Länsstyrelsen i Västmanlands län 2013, s 5.

mänskligt pris i svåra händelser och det ligger därmed i myndighetens arbetsgivaransvar (och i MSB:s ansvar) att kompetensutveckla dem till erforderlig nivå.

Länsstyrelsens särskilda krishanteringsorganisation gjorde ett gediget efterarbete, och organisationen använde sig dessutom på ett bra sätt av erfarenheter och lärdomar från efterarbetet i tidigare händelser (exempelvis diskoteksbranden i Göteborg 1998 och stormen Gudrun 2005). Vi anser att organisationens arbete med fördel kan användas av andra aktörer inom svensk krisberedskap – som en utgångspunkt i efterarbetet av framtida händelser som drabbar många drabbade aktörer och medborgare. I sammanhanget bör dock påpekas att en betydande del av den särskilda krishanteringsorganisationen arbete inte hade kunnat genomföras, om inte extra medel hade tillskjutits.

4.2.2 Hur användes U-Sam?

Länsstyrelsen lyckades inte med U-Sams huvudsyfte – att på ett tillfredställande sätt skapa regionala samlade lägesbilder. Länsstyrelsen blev efter övertagandet ansvarig för räddningstjänsten och hade samtidigt ett ansvar att utöva det geografiska områdesansvaret. U-Sam borde ha utgjort den centrala plattformen för information mellan de aktörerna som hanterade händelsen utöver släckningsarbetet. Konceptet borde ha förberetts för att jackas ihop med andra stabs- och samverkansfunktioner. Stabsorienteringarna i staben Ramnäs borde ha fungerat som ett av de underlag som U-Sam kunde använda sig av för att skapa en större, regional lägesbild. Länsstyrelsen borde ha sett till att U-Sammötena genomfördes i direkt anslutning till stabsorienteringarna i Ramnäs, så att den lägesbild som fanns för tillfället snabbt kunde förmedlas ut till övriga berörda aktörer, exempelvis kommunernas krisledningsgrupper/krisledningsnämnder. Som samordnade aktör borde länsstyrelsen också ha säkerställt en god konferenshygien under U-Sammötena.

Alla aktörer som behövde få information om hur hanteringen av insatsen gick, var tvungna att bege sig till Ramnäs. Det var bara genom fysisk närvaro som information kunde inhämtas. Räddningsledaren hade ingen tanke på att kommunerna skulle komma till Ramnäs. Det hade kanske inte heller behövts om tekniken och U-Sam fungerat som det var tänkt. Eftersom varken U-Sam eller tekniken fungerade som det var tänkt, hade det ur ett helhetsperspektiv varit värdefullt om kommunchefen eller beredskapssamordnaren för de respektive kommunerna hade varit med vid stabsgenomgångarna för att få och ge information.

4.2.3 Krisledningsnämndens aktiverande

De drabbade kommunerna organiserade sitt arbete på olika sätt, två kommuner aktiverade krisledningsnämnden och två kommuner hanterade den extraordinära händelsen inom ordinarie förvaltning (med vissa modifikationer). Vem/vilka som har mandat att fatta beslut om att kommunen befinner sig i en extraordinär händelse skiftar mellan kommunerna, och i en av de fyra kommunerna är det inte klarlagt vem som har mandat att fatta beslut i frågan. Tolkningsutrymmet är idag mycket stort och ingen av kommunerna har gjort något fel, utan alla kommuner har agerat i enlighet med lagrum samt enligt respektive riktlinjer. I LEH är det svårt att förstå lagstiftarens intentioner avseende vem som ska/bör ha mandat att besluta huruvida en kommun eller ett landsting befinner sig i en extraordinär händelse. Det kan finnas fördelar med att frågan tydliggörs, eftersom LEH vid en aktivering kan innebära en hög grad av rättsligt överförande av beslutssätt i kommunerna/landstingen.

Om både krisledningsnämnden ordförande och vice ordförande har förhinder, kan inte krisledningsnämnden träda i funktion. Vi anser att upplägget är alltför sårbart för en lag som syftar till att kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fredstid.

4.2.4 Rakel och WIS

En iakttagelse, som varken är särskilt innovativ eller kontroversiell, är att de system/verktyg som inte används i vardagen, inte heller används i kris. Det är inte särskilt sannolikt att man tar sig tid att lära sig hur ett kommunikations- eller informationssystem fungerar när man är mitt upp i en kris. Generellt sett nöjer vi här med att konstatera att det sannolikt finns en hel del arbete kvar innan målet för WIS: ”att WIS ska användas på bred front i hela det svenska krishanteringssystemet”[602], är uppfyllt. Det behövs nog också en hel del arbete innan Rakel på ett fullt tillfredsställande vis ”… levererar en kommunikationslösning som möjliggör ledning och samverkan inom och mellan samhällsviktiga aktörer, till vardags och i kris.” Vi instämmer vidare fullt och fast i de rekommendationer som MSB:s interna utvärderingsrapport *MSB:s stöd vid skogsbranden i Västmanland 2014* lyfter upp.[603]

602 MSB 2015d, s 47.
603 MSB 2015d, s 53.

4.2.5 Större fokus på hantering och efterarbete

Slutligen anser vi att svensk krisberedskap fokuserar överlag för mycket på planering och förberedelse (exempelvis Samverkansområdena, risk- och sårbarhetsanalysera, LEH) och för lite på själva hanteringen av en händelse. Utifrån ett allriskperspektiv spelar scenarier och typhändelser mindre roll, förmåga ska finnas oavsett händelse. Vi menar inte att arbetet med typhändelser och scenarier är oviktigt, men balansen mellan planeringsfas och hanteringsfas haltar. Vi anser att det finns en risk för att alltför scenariofokuserad verksamhet kan leda till att man låser sig i felaktig mental beredskap och felaktiga analogier. Vid övningar kanske man bör flytta fokus till de funktioner, ansvarsroller, verktyg och frågeställningar som behövs/aktualiseras i en kris. Vad innebär det rent praktiskt när länsstyrelsen i enlighet med sitt områdesansvar tar över informationssamordningen? Vad händer i en kommun när KLN aktiveras? Hur kan samhällets samlade resurser (inklusive FM) användas i en kris om vi inte vet vilka resurser som finns? Betyder ansvarsprincipen något mer än att ordinarie förvaltningsstrukturer gäller även i en kris? Hur och när sänder vi VMA och myndighetsmeddelanden? När och hur kan 113 13 användas? Vilket stöd kan MSB ge och när? HHur genomförs evakueringar tillsammans? Vad är det egentligen det ska samverkas om eller i, och när? Hur tas de drabbade om hand och när och hur avslutas den extraordinära händelse/krisen?

4.3 Lärdomar och rekommendationer

I detta avslutande avsnitt försöker vi identifiera åtgärder och lärdomar i ljuset av systemets funktionalitet under skogsbranden. Vi vill framhålla att det inte primärt handlar om att bättre hantera en liknande händelse i framtiden, utan att öka förmågan att hantera ett brett spektrum av allvarliga händelser. Därmed är det inte sagt att hanteringen av branden avslöjat alla, eller ens de viktigaste, svagheterna och sårbarheterna i krisberedskapen. Men man måste trots allt börja någonstans och en allvarlig händelse som denna sätter fokus på konkreta brister och skapar förändringsvilja hos centrala aktörer. Den sistnämnda bör användas väl med en balanserad syn på vilka risker och sårbarheter man står inför.

4.3.1 Lärdomar

- **Planera för lägesbildsarbete.** I allvarliga händelser med påverkan på stora befolkningsgrupper måste förmågan hos politiskt styrda organisationer att ta emot, filtrera

och tolka lägesbildsinformation vara förberedd. Vid många tillfällen som vi observerat är denna förmåga otillräcklig eller isolerad i organisationen så att politiska beslutsfattare får en ofullständig eller felaktig uppfattning av situationen. Ansvaret finns också på mottagarsidan och kräver att beslutsfattarens och dennes närmaste krets tänker igenom vilken information man behöver vid vilken tidpunkt för att kunna fullgöra uppdraget som folkvald.

- **Identifiera nyckelkompetenser.** Kriser ställer ganska skilda krav på en organisation beroende på art, allvar och tidsutdräkt. Många beredskapsrelaterade tjänster är undanskymda i organisationsmatrisen och integreras inte på ledningsnivå när något händer. Funktionerna för Tjänsteman i beredskap som inrättats vid myndigheter och liknande beredskaps- och larmfunktioner måste brygga över organisationens alla relevanta kompetensområden. TiB:en måste förstå och veta vem i organisationen som kan vad och hur de kan aktiveras, precis som hen ska känna till när externa aktörer skall informeras. Detta är ett organisatoriskt utvecklingsarbete man inte blir färdig med och som man bör vara beredd att investera i.

- **Planera för och reflektera över även de allvarligaste händelserna.** Mycket övningsverksamhet bedrivs utifrån ett premium på realism. Medarbetare ska aldrig föresvävas tanken att övningsscenariot går för långt, för då tror man att engagemanget går förlorat. Vi tror att denna inställning innebär förlorade möjligheter att skapa mental beredskap för svåra förlopp och behovet av skarpa prioriteringar. Övningsverksamhet bör kunna omfatta både mindre och mer allvarliga förlopp, kanske genom eskalering av redan allvarliga situationer. Problemet i de flesta kriser är inte att vi har ”för mycket fantasi” eller för den delen ”är för kreativa i att hitta lösningar”.

- **Om ett lagligt mandat för den egna organisationen finns, planera för att utöva det.** Övertagande av kommunal räddningstjänst, kommunal krisledningsnämnd och ingrepp i annans rätt enligt LSO är exempel på långtgående mandat i svåra händelser och de finns i lagstiftningen av en anledning. Om den allmänna uppfattningen i organisationen är att de till varje pris skall undvikas så bör man bereda sig på att förklara varför man inte använde sig av dem.

I annat fall bör man i sin normalverksamhet förbereda ett ansvarsfullt och effektivt fullgörande av dessa mandat.

- **Samverkansforum för alla väder.** Lokala och regionala samverkansfunktioner finns över hela landet. Man bör tänka igenom och planera för hur de skall fungera under förändrade förutsättningar, stark yttre press och inre konflikter. Om de inte skall bli en extra pålaga som man måste avdela någon medarbetare att ”sitta av” så bör den lägesbild som där delas/skapas vara omistlig, förmågan att göra gemensamma prioriteringar stark, och kommunikationsvägarna till verksamhetsledningarna väloljade. Så är inte alltid fallet. Flera satsningar runtom i landet visar dock att detta inte är en utopi.
- **Kommunicera hållbart till allmänheten.** Under skogsbranden, liksom efter de flesta svåra händelser kritiseras beslutsfattare och kommunikatörer antingen för oförmågan att informera snabbt eller för oförmågan att informera rätt, men oftast för båda två. Detta är en match man sällan vinner, men som ändå kan ”spelas väl”. Skadeverkningarna av att sprida felaktig och missvisande information är oftast större än att vara vänta rimlig tid på verifiering av information. Å andra sidan så finns det många exempel på när denna försiktighetsprincip lett till handlingsförlamning. En balans måste hittas och vanligen är en rimlig första åtgärd att ge professionella informatörer inflytande över denna avvägning.
- **Planera tidigt för eftervården.** Skogsbranden ger många exempel på en bred vilja att bidra och hjälpa drabbade under den akuta fasen. Detta är en tillgång som rätt använd kan avlasta bristande personalresurser till huvuduppgifter. När den akuta fasen har upphört faller ansvaret ofta tungt på de ansvariga organisationer som ofta redan är svårt ansträngda. Länsstyrelsens sjösättande av den särskilda organisationen är ett utmärkt exempel på att denna problematik måste hanteras tidigt och ges egna resurser.

4.3.2 Rekommendationer

✓ Ansvarsprincipen förutsätter samverkan, men ibland kanske en extensiv och ändamålsenlig samverkan under en händelse förutsätter att man frångår ansvarsprincipen? Det nuvarande systemet tenderar att klara av att skapa former och

strukturer för samverkan, men kan det vara så att systemets komplexitet rent av försvårar målorienterad samverkan som ger reella resultat? Vad är viktigast i en kris – att lösa uppgiften eller att hålla sig inom lagverket? Vi kan inte svara på den frågan, med frågan bör lyftas och diskuteras i större utsträckning inom området Samhällsskydd och beredskap.

- ✓ Vi anser att det vore det mer ändamålsenligt att sluta använda ansvarsprincipen och istället säga att **Svensk krisberedskap bygger på ordinarie förvaltningsstrukturer, på vissa aktörers särskilda ansvar för krisberedskap och på ett geografiskt områdesansvar.** Ansvaret för krisberedskapen skulle med fördel kunna förtydligas och skrivas in i respektive myndighets förordning.
- ✓ Det geografiska områdesansvaret på regional och lokal nivå bör ses över, de krav som idag åligger aktörerna idag är inte rimliga i förhållande till den kapacitet/förmåga som finns.
- ✓ MSB bör utveckla sitt expertstöd (framför allt juridiskt *operativt* stöd), till aktörer under en händelse. Särskilt mot bakgrund av att regeringen anser i prop. (2014/15:109) *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020* att statliga aktörers förmåga att prioritera och fördela resurser även vid höjd beredskap bör utvecklas.[604] Utvecklingen av MSB:s expertstöd bör göras i samarbete med geografiskt områdesasansvariga aktörer.
- ✓ Mot bakgrund av Försvarsmaktens betydande roll vid civila samhällskriser, och mot bakgrund av att regeringen nu anser att det finns behov av att analysera och förtydliga Försvarsmaktens roll inom samhällets krisberedskap[605], anser vi att det finns all anledning att i större utsträckning uppmärksamma det stöd Försvarsmakten gett och ger vid samhällskriser.
- ✓ Den evakueringsplan som skapades under skogsbranden i Västmanland kan ses som ett gott initialt arbete med evakueringsförbredande verksamhet som bör följas upp och eventuellt läggas till grund för ett nationellt arbete. Det är dock av vikt att arbetet får hög prioritet inom området Samhällsskydd och beredskap.

604 Prop. 2014/15:109, s 2.
605 Prop. 2014/15:109, s 60.

- ✓ VMA-förfarandet bör ses över i Västmanlands län. Det får inte finnas några oklarheter om hur en sådan vital funktion ska hanteras i en extraordinär händelse/kris.
- ✓ Utlarmning av FRG bör ske genom kontakt mellan kommunernas beredskapssamordnare – även vid kommunövergripande händelser. FRG-grupper ska inte själva larma varandra.
- ✓ Kommunerna har enligt sitt geografiska områdesansvar ett ansvar att samordna information till allmänheten i kommunen – även om länsstyrelsen samordnar informationen inom länet. Länsstyrelsen och kommunerna bör tillsammans reda ut vad som gäller rent konkret när länsstyrelsen tar på sig att samordna information till allmänheten.
- ✓ TiB-funktionen i länsstyrelsen bör stärkas och ges en tydligare förankring i organisationen och gentemot ledningen. Beredskapsfunktionerna bör ta fram och implementera planer på hur, när och av vem TiB kan få stöd i sina bedömningar och sin kommunikation.
- ✓ Kommunerna har också ett ansvar att se till att kommunikationen med deras utsedda TiB-funktion (RCB-U) fungerar. Kommunikation mellan räddningstjänst och övriga delar av kommunen är ett kommunalt ansvar.
- ✓ Så länge kommunerna har den skarpa gränsen mellan räddningstjänst och övriga verksamhetsområden som de generellt har idag, bör kommunerna överväga om de initialt bör representeras av andra i U-Sam än endast av representant från räddningstjänsten.
- ✓ Länsstyrelsen bör se till att det sker en tydlig förankring på myndighetschefsnivå och politisk nivå om varför U-Sam finns och hur funktionen ska användas.
- ✓ För att stärka U-Sam som samverkansfunktion under en kris bör representationen i U-Sam ses över och utvecklas. Länsstyrelsen bör fundera på hur U-Sam kan stärkas som samverkansfunktion även på strategisk nivå. U-Sam skulle kunna ha olika konstellationer av mötesmedlemmar; en initial grupp likt den som anges i riktlinjerna, men i en större händelse kan det också finnas behov av att aktivera:
    - ◦ En operativ grupp för diskussioner rörande åtgärder och lägesbildsarbete, samt

- en strategisk grupp för diskussioner rörande konsekvenser på längre sikt (exempelvis ekonomi, uthållighet/personalförsörjning). Om detta ska fungera måste dock länsstyrelsen veta hur kommunerna har valt att organisera sitt ledningsarbete. Detta förutsätter i sin tur att kommunerna informerar länsstyrelsen om hur de organiserat sig för att hantera händelsen.

✓ Kommunerna bör i sin roll som geografiskt områdesansvarig se över Posoms roll i krisstödsverksamheten. Detta i syfte att klargöra vad som förväntas av en Posom-grupp och om gruppen eventuellt måste utöka sin verksamhet med andra resurser.

✓ Det finns anledning att fundera över om inte LEH skulle kunna förtydligas avseende vem eller vilken funktion i kommunerna (och landstingen) som har mandat att besluta om att man befinner sig i en extraordinär händelse.

✓ Slutligen föreslås en fokusförflyttning inom området Samhällskydd och beredskap – Scenarior och typhändelser är relevanta för att komma underfund med sårbarheter och brister, men det bör inte vara primärt fokus för övningar och utbildningar. Fokus bör läggas mer på de funktioner/förmågor som behövs för att en kris ska kunna **hanteras och avslutas.**

4.3.3 Avslutande ord

Avslutningsvis hoppas vi att vi med denna rapport har lyckats med att lyfta fram de aktörer som arbetade med och hanterade skogsbranden – att vi ger en bild av hur personerna som stod mitt i händelsen såg på sin roll och uppfattade situationen just då. De faktorer som nämligen hade störst betydelse för hanteringen av skogsbranden i Västmanland i augusti 2014 var lika delar engagemang, mod, erfarenhet och personliga kontakter. Vi hoppas också att vi har gett en bild av hur komplext vi uppfattar att det svenska systemet för krisberedskap är, och hur viktigt vi anser det är att vi tar tillvara både forskning och beprövad erfarenhet när vi drar erfarenheter från inträffade händelser. Vi vill poängtera att det naturligtvis finns många områden och frågeställningar vi inte har haft möjlighet och tid att behandla inom ramen för vårt uppdrag. Utvärderingen har därmed lämnat många frågor obesvarade och vissa områden är inte analyserade. Vi hoppas dock att läsaren kan dra ytterligare relevanta slutsatser utifrån innehållet i rapporten.

5. Referenser

Litteratur

Arménytt 2014. Nr 2. *Militärregionerna med de regionala staberna – fyra över tiden insatta insatsförband till rikets försvar*. s 12.

Asp, Viktoria 2015, *Norbergs kommun*. FHS 640/2014.

Beckman, Ludvig; Olsson, Stefan; Wockelberg, Helena 2003, *Demokratin och mordet på Anna Lindh*. KBM:s temaserie 2003:6.

Bennett, Andrew; Checkel, Jeffrey T. 2012. Process tracing: from philosophical roots to best practices. *Simons Papers in Security and Development*, 21, 30.

Boin, Arjen; 't Hart, Paul; Stern, Eric; Sundelius, Bengt 2005, *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.

Boin, Arjen; Bynander, Fredrik 2014, Explaining Success and Failure in Crisis Coordination. *Geografiska Annaler: Series A, Physical Geography*.

Bynander, Fredrik 2015. Beslutskontext, beslutsfattande och gruppdynamik. I **Deverell, Edward; Hansén, Dan; Olsson, Eva-Karin** (red.) *Perspektiv på krishantering*. Lund: Studentlitteratur.

Eksborg Ann-Louise 2003, *Vem leder samhället i kris? Inträdesanförande i Kungliga Krigsvetenskapsakademien den 16 september 2003 av generaldirektör Ann-Louise Eksborg*. KBM 2003.

Faugert, Sven & Sandberg, Bo 2012, *Perspektiv på utvärdering*. Lund: Studentlitteratur. ISBN: 978-91-44-07584-6.

George, Alexander L.; Bennett, Andrew 2005. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Ma: MIT Press.

George, Alexander & Stern, Eric & 2002, Harnessing Conflict in Foreign Policy Making: From Devil's Advocate to Multiple Advocacy. *Presidential Studies Quarterly*, 32(3): 484-508

Helsloot, Ira; Boin, Arjen; Jacobs, Brian; Comfort, Louise K. 2012, *Mega-crises: understanding the prospects, nature, characteristics, and the effects of cataclysmic events.* Springfield, Ill: Charles C Thomas.

Lindgren, Karin 2003, *Vad styr ledaren? Om beslutsfattare och policyförändring i säkerhetspolitiska kriser.* Stockholm: Försvarshögskolan/ Crismart.

Lindgren, Karin 2012, Organisation och individ vid krishantering. Inträdesanförande i KKrVA avd V den 27 mars 2007. *Kungl. Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift*. Nr. 2: 28-48.

Lundgren Jenny 2010, *Sveriges krishanteringssystem i ett jämförande perspektiv – organisering och reglering*. FHS 58/20120. Bilaga 2.

Lundgen, Jenny 2005, *Sök- och räddningsinsatser i Thailand efter flodvågskatastrofen*. Rådet för stöd och samordning efter flodvågskatastrofen.

Nord, Lars; Olsson, Eva-Karin 2013, Frame, Set, Match! Towards a Model of Successful Crisis Rhetoric. *Public Relations Inquiry*. 21(1): 79-94.

Olsson, Stefan 2006, *Så fungerar författningen vid kriser – En studie av hur statsmakterna hanterat morden på Olof Palme och Anna Lindh*. KBM:s temaserie 2006:3.

Parker, C. F., & Stern, E. K. 2002. Blindsided? September 11 and the Origins of Strategic Surprise. *Political Psychology*, 23(3), 601-630.

Parker, C. F., & Stern, E. K. 2005. Bolt from the Blue or Avoidable Failure? Revisiting September 11 and the Origins of Strategic Surprise. *Foreign Policy Analysis*, 1(3), 301-331.

Sandberg, Daniel 2015a, *Fagersta kommun*. FHS 640/2014.

Sandberg, Daniel 2015b, *Sala kommun*. FHS 640/2014.

Schyberg, Erik 2015, *Surahammars kommun*. FHS 640/2014.

Stern, E. 1997. Crisis and Learning: A Conceptual Balance Sheet. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5(2), 69-86.

Svedin, Lina 2015, Ansvarsutkrävande i kriser. I **Deverell, Edward; Hansén, Dan; Olsson, Eva-Karin** (red.) *Perspektiv på krishantering*. Lund: Studentlitteratur.

Sveriges kommuner och landsting 2007, *Samhällskriser och katastrofer – Juridisk handbok*. ISBN: 798-91-7164-249-3.

Sveriges kommuner och landsting 2005, *Storm – Krishantering i kommuner och landsting som drabbats av stormen Gudrun*. ISBN: 91-7164-058-4.

Vedung, Evert 1998, *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur. ISBN: 978-91-44-34262-7.

Offentliga dokument

Bodens kommun 2006, *Modern tids största skogsbrand*. Bodträskfors, Norrbotten 2006-08-11 – 2006-09-08. Bodens kommun.

Ds 2007:21, *Ersättningssystem i samverkan – hantering av kommunernas kostnader i samband med naturkatastrofer, mm*. ISBN 978-91-38-22880-7.

Försvarshögskolan, 2014-12-15, *Offert: Utvärdering av hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014*. FHS 640/2014.

Försvarsmakten, 2015. *Erfarenheter från Försvarsmaktens stöd till insatsen i Västmanland*.

Justitiedepartementet 2015, *Rapport från Skogsbrandsutredningen*.

Krisberedskapsmyndigheten 2008, *Massevakuering inför orkanen Gustav- Erfarenheter och lärdomar för det svenska krishanteringssystemet*, drn 1891/2008.

Länsstyrelserna 2007, *Geografiskt områdesansvar – Länsstyrelsernas roll i samhällets krisberedskap*. Länsstyrelserna, november 2007.

Länsstyrelsen Västmanlands län 2007, *Avtal om samverkan om åtgärder för krishantering*. Enheten för regional utveckling, 2012-03-27. Dnr: 450-3901-11.

Länsstyrelsen Västmanlands län 2011, *U-Sam. Krishantering i Västmanland*. Västerås 2011-10.

Länsstyrelsen Västmanlands län. Utkast. *USam- Så här arbetar vi för att samordna oss inför eller vid en kris*. Västmanlands län.

Länsstyrelsen Västmanlands län 2013, *Dokumentation och utvärdering av beredskapsövningen Omfall 2013*.

Länsstyrelsen Västmanlands Län 2014, *Skogsbranden i Västmanland 2014*. Länsstyrelsen i Västmanlands Län, december 2014.

Länsstyrelsen Västmanlands Län 2014-11-24, *Skogsbranden i Västmanland 2014 – en riksangelägenhet*. Broschyr.

Länsstyrelsen Västmanlands Län 2014b, *Inriktningsbeslut för fortsatt arbete på Länsstyrelsen i Västmanland med anledning av skogsbranden*.

Länsstyrelsen Västmanlands län, *Frivilliga på insats – en rapport om FRG-insatserna under skogsbranden i Västmanland 2014*. (Opublicerat material).

Länsstyrelen Västmanlands Län 2015, *Den särskilda krishanteringsorganisationen för skogsbranden i Västmanland 2014*. Länsstyrelsen i Västmanlands Län: 457-4936-2014.

Länsstyrelsen i Västmanland 2015b, *Olycksutredning – Skogsbrand i Västmanand efter länsstyrelsens övertagande av räddningstjänsten*.

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

MSB 2013a, *Risker och förmågor 2013 – Redovisning av regeringsuppdraget om nationell risk- och förmågebedömning*. ISBN: 978-91-7383-421-6.

MSB 2013b, *WIS – Webbaserat informationssystem*.

MSB 2014a, *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. ISBN: 978-91-7383-507-7.

MSB 2014b, *Risker och förmågor 2014 – Redovisning av regeringsuppdrag om nationell risk-och förmågebedömning*. ISBN: 978-91-7383-542-8.

MSB 2014c, *Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap*. ISBN 978-91-7383-456-8.

MSB 2014d, *Att planera och förbereda en storskalig utrymning*, ISBN: 978-91-7383-512-1.

MSB 2015a, *Samverkansområde Geografiskt områdesansvar, SOGO*. Publ.nr. MSB842 – mars 2015.

MSB, 2015b. *Att använda, leda och samverka med frivilliga*.

MSB. 2015c. *Observatörsrapport – Skogsbranden i Västmanland 2014*.

MSB 2015d. *MSB:s stöd vid skogsbranden i Västmanland 2014 – Utvärdering*. ISBN 978-91-7383-573-2.

MSB 2015e. *MSB ansvar och vidtagna åtgärder under skogsbranden i Västmanland*. Publicerad på MSB webbplats 2015-03-20.

MSB och Sveriges kommuner och landsting 2015, *Samutnyttjande av kommunala resurser. Stockholm 2015*. Beställnr: 5384.

MSB och Sveriges kommuner och landsting 2013, *Överenskommelse om kommuners krisberedskap*. MSB 2012-5541, SKL12/6159.

MSBFS (2012), *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps allmänna råd om ledning av insatser i kommunal räddningstjänst*. 2012:5.

Mälardalens Brand- och räddningstjänstförbund (MBR), 2014. *Olycksutredning – Skogsbrand Västmanland*. MBR 2014/336 – MBR – 196

Prop. 2002/03:119, ”Reformerad räddningstjänstlagstiftning”.

Prop. 2007/08:92, *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*.

Prop. 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012, Utgiftsområde 6*.

Prop. 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*.

Regeringsbeslut, IV:15, 2013-12-19. *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende länsstyrelserna*.

Regeringsbeslut, V:2, 2014-12-18. *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende länsstyrelserna*.

Riksrevisionen, ”Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser”, RiR 2008:9.

SOU 2008:125, del 1, ”En reformerad grundlag – betänkande av grundlagsutredningen”.

SOU 2008:61, ”Krisberedskapen i grundlagen, översyn och internationell utblick – en expertgruppsrapport”.

Trafikverket. 2014. *Rapport över Trafikverket och Region Öst engagemang i samband med den stora skogsbranden i Västmanland augusti 2014*.

Västerås stad, 2015. *Utvärdering – skogsbranden i Västmanland 2014*.

Författningar

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.

Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor.

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

Processledning/fokusgrupper mm.

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

Fagersta kommun, *Information till allmänhet och medier.* Fokusgrupp 2015-03-09.

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

Fagersta kommun, *Relation till politisk ledning och staben i Ramnäs.* Fokusgrupp 2015-03-09.

Fagersta kommun 2015-08-25. Återkopplingsmöte.

Fagersta kommun, Norbergs kommun, Sala kommun, Surahammars kommun 2015-08-25. Återkopplingsmöte.

Länsstyrelsen i Västmanlands län, *Initial information och lägesbild.* Storgruppsdiskussion 2015-03-27.

Länsstyrelsen i Västmanlands län, *Information till allmänhet och medier.* Fokusgrupp 2015-03-27.

Norbergs kommun, *Initial information och lägesbild.* Storgruppsdiskussion 2015-03-19.

Norbergs kommun, *Information till allmänhet och medier.* Fokusgrupp 2015-03-19.

Norbergs kommun, *Evakuering, frivilliga och krisstöd.* Fokusgrupp 2015-03-19.

Sala kommun, *Initial information och lägesbild.* Storgruppsdiskussion 2015-04-01.

Sala kommun, *Information till allmänhet och medier.* Fokusgrupp 2015-04-01.

Sala kommun, *Evakuering, frivilliga och krisstöd.* Fokusgrupp 2015-04-01.

Sala kommun, *Relation till politisk ledning och staben i Ramnäs.* Fokusgrupp 2015-04-01.

Surahammars kommun, *Initial information och lägesbild.* Storgruppsdiskussion 2015-03-31.

Surahammars kommun, *Information till allmänhet och medier.* Fokusgrupp 2015-03-31.

Surahammars kommun, *Evakuering, frivilliga och krisstöd.* Fokusgrupp 2015-03-31.

Surahammars kommun, *Relation till politisk ledning och staben i Ramnäs.* Fokusgrupp 2015-03-31.

Surahammar kommun 2015-08-25. Återkopplingsmöte.

Intervjuer

Ahlström, Johan 2015-04-10. Riskingenjör, Västerås stad.

Engelkes, Torbjörn 2015-04-15. Överstelöjtnant, Försvarsmakten.

Forsberg, Christopher 2015-04-10. FRG Västerås.

Gonzalo, Roberto 2015-05-28. Major, Försvarsmakten.

Gångare, Mirja 2015-04-10. FRG Västerås.

Hedensiö, Johan 2015-05-21. VD, SOS Alarm.

Jacobsson, Åke 2015-05-05.

von Knorring, Johan 2015-04-22. Försvarsdirektör, Länsstyrelsen Uppsala Län.

Kumlin, Agneta, 2015-05-11. Närpolischef, Sala.

Lundmark, Susanne 2015-03-30. Spontanfrivillig.

Nilsson, Kent 2015-04-10. Kanalchef, P4 Västmanland.

Pettersson, Elisabeth, 2015-05-12. Ordförande LRF, Västerfärnebo, 2015-05-12.

Regnell, Ingela 2015-05-13. Samtal. Beredskapsdirektör, Länsstyrelsen i Västmanlands län.

Skogö, Ingemar 2015-04-14. Landshövding, Länsstyrelsen Västmanland.

Uddholm, Lars-Göran 2015-04-09. Brandchef, Södertörns brandförsvarsförbund.

Wall, Caroline 2015-05-15. Chefsjurist/TiB, Länsstyrelsen Västmanland.

Weiborn, Andreas 2015-04-10. FRG Västerås.

Wåhlberg, Jannike 2015-04-20. Civilförsvarsförbundet.

Åhnberg, Patrik 2015-03-20. Säkerhetschef, Stadsledningskontoret, Stockholms stad.

Åkerlind, Karl och Rudman, Rolf 2015-05-13. Projektledare vägunderhåll, Trafikverket, respektive projektledare, Trafikverket.

Protokoll

Länsstyrelsen Västmanland, SB Plan Samlade filer Evakueringsplan.

Länsstyrelsen Västmanland, 2014-08-03. *U-Sam Minnesanteckningar 19.00.*

Länsstyrelsen Västmanland, 2014-08-04. *U-Sam Minnesanteckningar 10.00.*

Länsstyrelsen Västmanland, 2014-08-04. *U-Sam Minnesanteckningar 16:00.*

Länsstyrelsen Västmanland, 2014-08-04. *U-Sam Minnesanteckningar 19:30.*

Norbergs kommun, 2014-08-04. *Krisledningsnämnd, möte den 4 augusti 2014 kl. 20.*

Sala kommun, 2014-08-04. *Sammanträdesprotokoll krisledningsnämnden 2014-08-04.*

Surahammars kommun, 2014-08-03. *Stabsprotokoll 2014-08-03.*

Surahammars kommun, 2014-08-04. *Stabsprotokoll 2014-08-04.*

Loggar

Alvinge, Kerstin, 2014. *Personlig logg Kerstin Alvinge, informatör och webbansvarig på Länsstyrelsen i Västmanland.*

Bergquist, Mikael, 2014. *Logg för Mikael Bergquist i samband med Skogsbranden i Västmanland.*

Eriksson, Åsa, 2014. *Skogsbrand Åsas logg.*

Fagersta kommun, 2014. 4-5 aug. *Krisloggb skogsbr 2014.*

Fagersta kommun, 2014. 6-7 aug. *Krisloggb skogsbr 2014.*

Fagersta kommun, 2014-08-04. *Telefonlogg augusti 2014 skogsbrand.*

Lindström, Helena, *minnesanteckningar.*

Logg. *Meddelanden till Åsa Eriksson via Facebook.*

Länsstyrelsen Västmanland, 2014. *Händelseförlopp detaljnivå.*

Länsstyrelsen Västmanland, 2014-09-18. *Beskrivning av Länsstyrelsens agerande.*

Länsstyrelsen i Västmanland (google drive), Stabgrupp/intern info. *Operativ stab Ramnäs. Skogsbranden i Västmanland.*

Nilsson, Anna, 2014. Telefonlogg skogsbranden beredskapssamordnaren den 4 augusti.

Norberg, 2014. *Logg Ulla-Britt Ljung i krisledningsgruppen.*

Regnell, Ingela, 2014. *Logg/ viktiga händelser under perioden 2 augusti- 5 augusti.*

Tilly, Karin, 2014. *Skogsbrand Västmanland Karin Tilly-logg.*

Wall, Caroline, 2014. *TiB-anteckningar med anledning av skogsbranden.*

Internet

Civilförsvarsförbundet, 2014. *Resurslista Västerfärnebo 20140806 kväll.* http://www.sala.se/Global/1%20SALA%20KOMMUN/04%20Rapporter-redovisningar/ßKopia%20av%20Civilf%C3%B6rsvarsf%C3%B6rbundets%20Resurs%20lista%20v%C3%A4sterf%C3%A4rnebo%2020140806%20kv%C3%A4ll%20%283%29.xls (Hämtad 2015-05-23)

Civilförsvarsförbundet, 2014-08-11. *Skogsbranden i Västmanland påverkar tillgången till frivilliga resursgrupper, FRG.* http://www.civil.se/wp-content/blogs.dir/1/files/2014/08/FRG-Info-till-kommunerna-20140811.pdf (Hämtad 2015-06-03)

Civilförsvarsförbundet, 2014-12-17. *Civilförsvarsförbundet:s insamling går till drabbade, hjälpare och organisationer.* http://www.civil.se/blog/2014/12/17/pressmeddelande-2014-12-16/ (Hämtad 2015-06-03)

Cisco. 2014-08-28. *Snabb hjälp under brandkatastrofen i Västmanland.* http://www.mynewsdesk.com/se/cisco/news/snabb-hjaelp-under-brandkatastrofen-i-vaestmanland-91181 (Hämtad 2015-06-03)

Expressen 2014 *Drabbad? Det gäller för din försäkring.* http://www.expressen.se/nyheter/drabbad-det-galler-for-din-forsakring/ (Hämtad 2015-05-25)

Fagersta-Posten, *Nu öppnas brandskogen*, 2015-05-25, http://fagersta-posten.se/nyheter/nyheter/1.2990327-nu-oppnas-brandskogen ; https://www.youtube.com/watch?v=g7T5qDJjDQM

Fagersta kommun, 2014-08-07. *Uppdatering. Informationsmöte i Fagersta Folkets hus i dag 16.30.* http://www.fagersta.se/item/2203-uppdatering-informationsmote-i-fagersta-folkets-hus-i-dag-16-30 (Hämtad 2015-06-03)

Fagersta kommun, 2014-08-05. *Uppdatering. Inget kriscentrum men FRG är på plats.* http://www.fagersta.se/item/2169-uppdatering-inget-kriscentrum-i-fagersta-men-frg-ar-pa-plats (Hämtad 2015-06-03)

FEMA, *Volunteer and donations.* https://training.fema.gov/hiedu/docs/volunteer%20and%20donations%20mgmt%20information%20overview.ppt (Hämtad 2015-06-03)

FEMA, *Donate responsibly.* https://www.fema.gov/volunteer-donate-responsibly (Hämtad 2015-06-03)

Försvarsmakten. 2014-08-05. *Den största skogsbranden i modern tid.* http://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2014/08/den-storsta-skogsbranden-i-modern-tid/

Grahn Wetter, Karin. 2014-08-01. *Helikopter vattenbombar elden.* http://fagersta-posten.se/nyheter/fagersta/1.2579175-helikopter-vattenbombar-elden (Hämtad 2015-06-05).

Krisinformation.se. 2014. *VMA: så varnas allmänheten*. https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhallet/vad-ar-en-kris/vma-sa-varnas-allmanheten (Hämtad 2015-06-03)

Kustbevakningen. 2014-08-06. *Så jobbar Kustbevakningen vid skogsbranden*. http://www.kustbevakningen.se/granslos-samverkan/nyhetsarkiv/sa-jobbar-kustbevakningen-vid-skogsbranden/ (Hämtad 2015-06-05)

Larsson, Linus, 2014-08-05. *Kraschade sajter i brandens spår*. http://internetworld.idg.se/2.1006/1.573682/kraschade-sajter-i-brandens-spar (Hämtad 2015-06-03)

Länsstyrelsen Västmanland, *Krisinformatörsnätverket*. http://www.lansstyrelsen.se/vastmanland/Sv/manniska-och-samhalle/krisberedskap/geografiskt-omradesansvar/Pages/krisinformatorsnatverket.aspx (Hämtad 2015-06-02)

Länsstyrelsen Västmanland. 2014-12-02. *Länsstyrelsens krishantering och krishanteringsorganisation*. https://www.youtube.com/watch?v=g7T5qDJjDQM (Hämtad 2015-06-11).

Länsstyrelsen Västmanlands Län 2014 *Lägesbilder Måndagen den 4 augusti*. http://www.lansstyrelsen.se/vastmanland/Sv/manniska-och-samhalle/krisberedskap/skogsbranden/tidigare-uppdateringar/vecka-32/Pages/mandagen-den-48.aspx (Hämtad 2015-05-01)

Länsstyrelsen Västmanlands Kanal 2014 *Evakuering av människor och djur*. https://www.youtube.com/watch?v=PZu6vZK4dW8 (Hämtad 2015-05-22).

Länsstyrelsen Västmanland. *U-Sam – Krishantering i Västmanland*. http://www.lansstyrelsen.se/vastmanland/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/krishantering/U-Sam.pdf (Hämtad 2015-06-05).

MSB, 2014-08-06. *113 13 för frågor om skogsbranden*. https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2014/Nu-anvands-informationsnumret-113-13 (Hämtad 2015-06-03)

MSB 2011, *Psykologisk och socialt stöd vid olyckor och kriser*, http://www.dinsakerhet.se/Vid-olycka/POSOM/

MTE. *MTE- Motor och transportenheter*. http://www.fak.se/mte/organisation.php (Hämtad 2015-06-03)

Nohrstedt, Linda, 2014-08-29. T*re killar fick styra upp it-strukturen runt skogsbranden*. http://www.nyteknik.se/tekniknyheter/article3842613.ece (Hämtad 2015-06-03)

Nohrstedt, Linda, 2014-08-29. ”Ingen har tänkt på vikten av it i krisplaner”. http://www.nyteknik.se/tekniknyheter/article3842610.ece (Hämtad 2015-06-03

Norbergs kommun, 2014. *Kriswebb*. http://www.norberg.sitevision.se (Hämtad 2015-06-03)

Norbergs kommun, 2014. *Informationsmöte i Norberg om skogsbranden i Västmanland*. https://www.youtube.com/watch?v=q3RUqxjFxtI (Hämtad 2015-06-03)

SOS Alarm. *Om 113 13*. https://www.sosalarm.se/113-13/Om-113-13/ (Hämtad 2015-06-03)

Svenska Dagbladet 2014. *Familj glömdes kvar vid evakuering*, http://www.svd.se/nyheter/inrikes/svd-pa-plats-vid-storbranden-

i-vastmanland_3801334.svd (Hämtad 2015-05-25)

Sveriges krisstödsförbund. http://www.krisstodsforbundet.se/ (Hämtad 2015-06-05)

Sveriges radio 2014 *Evakuering av boende i Gammelby*, http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=112&artikel=5929600 (Hämtad 2015-05-19)

Södermanlands nyheter. 2014-08-06. ”Kustbevakningen ringar in brandhärdarna i Sala” http://www.sn.se/nyheter/nykoping/1.2540705 (Hämtad 2015-06-05)

Tiberg, Cecilia och Karlsson, Liselotte, 2014-09-04. *Frivilligarbetare fixade data- och telefoni åt ledningsstaben*. http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=112&artikel=5955848 (Hämtad 2015-06-03)

www.sakerhetspolitik.se 2012-01-11, *Undantagstillstånd*, http://www.sakerhetspolitik.se/Globala-sidor/Ordlista/U/Undantagstillstand/ 2010-07-13.

E-post

Ahlström, Johan; Riskingenjör, Västerås Stad. E-post 2015-08-27.

Andersson J, Anders; kommunikationsansvarig, Civilförsvarsförbundet. E-post 2015-05-27.

Andersson, Karin; chef tjänsteutveckling krisberedskap och tjänsteägare krisberedskap, SOS Alarm. E-post 2015-04-21.

Eklind, Christer; VD, Sala Sparbank. E-post 2015-08-19.

Fagersta kommun 2015-08-05. Synpunkter på rapportutkast. E-post.

Gonzalo, Roberto. Major, Försvarsmakten. E-post 2015-08-27 samt 2015-06-05.

Länsstyrelsen i Västmanlands län 2015-08-18. Synpunkter på rapportutkast. E-post

Nilsson, Kent; kanalchef, P4 Västmanland. E-post 2015-04-22.

Olofsson, Magnus; tillsynsenheten, MSB. E-post 2015-04-22.

Pütsep, Hanna; myndighetsjurist, MSB. E-post 2015-05-05.

Sala kommun 2015-07-30. Synpunkter på rapportutkast. E-post.

Surahammar kommun 2015-08-13. Synpunkter på rapportutkast. E-post.

Övrigt

Lindberg, Helena 2014. Beroende av ideella krafter. Artikel i *Tjugofyra7* nr 23/2014.

Nolhage, Jenny, 2014. Sala kommuns intervju med Nolhage 2014-08-12.

Olzon, Rickert; beredskapssamordnare, Sala kommun. Telefonsamtal 2015-08-17.

Regnell, Ingela; beredskapsdirektör, Länsstyrelsen i Västmanlands län. Telefonsamtal 2015-08-27.

Seminarium Frivilliga och näringslivets stöd och insatser, under konferensen *Skogsbranden i Västmanland – en riksangelägenhet*. Västerås 2014-11-24.

Uddholm, Lars-Göran, 2014-10-09. Föreläsning, Försvarshögskolan.

Westerfors, Lars; 1e stf räddningschef, Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund. Telefonsamtal 2015-08-24.

Åkesson, Göran, Sala kommuns intervjuserie.

ISBN 978-91-86137-49-6

www.crismart.org