

Regionstyrelsen

Yttrande över betänkandet Skogsbränderna sommaren 2018 (SOU 2019:7)

Förslag till beslut

Regionstyrelsen antar redovisat yttrande som sitt svar över betänkandet Skogsbränderna sommaren 2018 (SOU 2019:7).

Yttrandet överlämnas till Justitiedepartementet.

Bakgrund

Skogsbränderna i Sverige sommaren 2018 blev de mest omfattande i modern tid. På de flesta håll i landet lyckades räddningstjänsterna effektivt begränsa och släcka - ofta i samverkan med andra. Även om insatserna i stort sett gick bra framkom många brister. Sverige är inte tillräckligt väl rustade för framtidens stora och komplicerade skogsbränder. Syftet med denna utredning av de operativa insatserna är att ta tillvara erfarenheter och få ny kunskap inför liknande händelser i framtiden och på så sätt ge förutsättningar för ett ännu bättre arbete. Analyser och slutsatser har lett till en mängd förslag på åtgärder, i form av lagändringar och andra åtgärder som bör genomföras.

Yttrande

Region Kalmar län ser det som viktigt att föreslagna handlingsprogram leder till samverkan mellan olika aktörer för att resurser ska användas på ett effektivt sätt.

De förbättringsförslag som gäller räddningstjänstens styrdokument, avtal och ledning av räddningsverksamheten har Region Kalmar län inte några synpunkter på. Däremot ser regionen det som viktigt att tydliggöra de handlingsprogram som ska visa räddningstjänstens förmåga att, själva eller tillsammans med andra aktörer som exempelvis ambulanssjukvården, klara alla typer av olyckor.

Ur regionens synvinkel är det viktigt att ta höjd för ett stort antal brännskadad räddningstjänstpersonal och medborgare eller för utrymning av vårdinrättningar i brandområdet. Regionen anser också att samverkan mellan olika aktörer är viktigt för att resurser ska kunna användas på ett effektivt sätt. Till exempel är det av betydelse med bra samverkan då ambulans eller kollektivtrafik kan få svårigheter att ta sig fram på vägarna i de drabbade områdena

Johanna Schelin
hållbarhetschef

Helena Berglund
beredskapsplanerare

Bilaga

Sammanfattning Betänkande av 2018 års skogsbrandsutredning, SOU
2019:7

Sammanfattning

Skogsbränderna sommaren 2018

Skogsbränderna i Sverige sommaren 2018 blev de mest omfattande i modern tid. På de flesta håll i landet lyckades räddningstjänsten effektivt begränsa och släcka – ofta i samverkan med andra. Även om insatserna i stort sett gick bra framkom många brister. Sverige är inte tillräckligt väl rustat för att vi ska kunna känna oss trygga inför framtida stora och komplicerade skogsbränder.

Det svenska skogslandet täcker drygt två tredjedelar av Sverige – 28 miljoner hektar. Skogsbränderna sommaren 2018 omfattade 25 000 hektar eller mindre än en promille av skogen. Det är nästan tio gånger mer än genomsnittet under 2000-talet, men omfattningen av bränderna varierar mycket från år till år. Sommaren 2018 blev det cirka 7 000 räddningsinsatser i terräng.

Den extremt varma sommaren 2018 ger en bild av hur framtidens sommartemperaturer kan komma att bli. En av effekterna av klimatförändringar är ökad risk för skogsbränder. Det går dock inte att koppla enskilda skogsbränder till klimatförändringen. Skogsbrand är ett naturligt fenomen.

Skogsbrandsbekämpningen effektiv på de flesta håll

Slutsatsen att skogsbränderna i stort sett hanterades bra kan motiveras med att inga väsentliga samhällsfunktioner skadades och att inga permanentbostäder förstördes. En brandman dog vid en fallolycka i samband med släckningsarbetet vid en av bränderna. Ingen person ska ha erhållit allvarliga skador. Enskilda skogsägare drabbades hårt. Sammanlagt evakuerades ett hundratal personer från sina bostäder på olika platser i Sverige. Räddningstjänsterna och många av de som hjälpte till ansträngdes hårt.

Räddningstjänster från olika delar av landet med systemledning och planerade system för resursförstärkning gjorde avgörande operativa insatser vid skogsbränderna genom att förstärka räddningstjänster som var sämre rustade eller behövde hjälp med anledning av brändernas omfattning. Detta genomfördes oftast i kluster som byggde på befintlig samverkan. Räddningstjänsterna själva och tillsammans med andra aktörer fick detta att fungera mycket bra. Flera räddningstjänster har utarbetat riktlinjer för resursförsörjning med självförsörjande moduler.

Stöd till räddningstjänsten från många andra aktörer blev nödvändigt för att klara skogsbränderna och de störningar som bränderna medförde. Dessa insatser kom att bli mycket uppskattade och skedde beredvilligt och utan prestige.

MSB tog en aktiv roll och samordnade nationella och internationella resurser. Länsstyrelserna tog sitt områdesansvar för kriser och kunde mobilisera värdefulla resurser genom regional samverkan. Länsstyrelsen i Gävleborg övertog ledningen av räddningstjänsten i Ljusdal.

EU:s civilskyddsmekanism (ERCC – Emergency Response Coordination Centre) via MSB förmedlade brandbekämpningsflyg och andra resurser. Ett antal länder bidrog med personal och material. EU:s stöd till Sverige var EU:s hittills mest omfattande räddningsinsats.

Privata svenska helikoptrar gjorde stor nytta. Brandflyget upptäckte tidigt bränder. Försvarsmaktens stöd med framför allt Hemvärnet och helikoptrar samt andra viktiga förmågor var en väsentlig resurs. SOS Alarm, Polisen, Sjöfartsverket, Kustbevakningen, Lantmäteriet, Trafikverket och Sveriges Radio blev alla viktiga samarbetspartner.

Många frivilliga ställde upp och hjälpte till med det de kunde. Det var både spontanfrivilliga och organiserade frivilliga såsom Sveriges frivilliga brandkårer, Svenska Lottakåren, Svenska Försvarsutbildningsförbundet, Sveriges bilkårers riksförbund, Civilförsvarsförbundet – Frivilliga resursgruppen och Svenska Kyrkan. Röda Korset hade en samordnande roll.

De mest berörda var skogsägarna. Det var deras skogar som brann. Skogsbranschen har utarbetat strategier mot skogsbränder vilket visade sig vara till stor nytta. I motsats till tidigare startade mycket få

bränder på grund av skogsarbete. Skogsägarna bidrog också med kunskap och resurser liksom även de som är boende på landsbygden gjorde.

Från slutet av juli och några veckor framåt är risken för skogsbränder vanligen som störst. 2018 års skogsbrandssäsong startade tidigt och blev ovanligt lång. Trots detta inträffade inte några skogsbränder med stor spridning under de perioder när risken för skogsbränder normalt är som störst. Kraftigt förstärkt beredskap, ökad kunskap, nationella taktiska reserver och snabba och kraftfulla insatser är förklaringen.

Många brister i arbetet med att bekämpa sommarens skogsbränder

Trots alla goda insatser gjordes det naturligt nog misstag och brister blev uppenbara. Syftet med denna utvärdering av de operativa insatserna vid skogsbränderna är att ta till vara erfarenheter och få ny kunskap inför liknande händelser i framtiden och då ge förutsättningar för ett ännu bättre arbete. Här görs en uppräknig av de viktigaste misstagen och bristerna av mer principiell betydelse. Enskilda fel och tillkortakommanden lämnar vi därhän.

Många aktörer agerade för långsamt eller försiktigt till en början. Vikten av att snabbt upptäcka uppkomna bränder och tidiga insatser för att släcka dessa kan inte nog betonas. Uppstart och även avveckling av räddningsinsatserna innebär oftast de svåraste avvägningarna. Räddningsinsatserna avslutades på flera håll för tidigt med följd att bränderna tog fart igen.

Det fanns inledningsvis brister i riskbedömning och lägesbild vid flera större bränder och inledningsskedet var kaosartat.

Räddningstjänster som inte ingår i systemledning med ledningscentral och ledningspersonal i jour har sämre förutsättningar att klara stora och komplicerade händelser såsom skogsbränderna sommaren 2018. Även om resurser tillförs utifrån förloras värdefull tid eftersom det måste byggas upp en ny organisation. Särskilt tydligt blev detta i Gävleborgs län där tre stora skogsbränder inte gick att släcka. För räddningstjänster som behöver hjälp men har systemledning blir det fråga om att förstärka befintlig organisation. Som jämförelse kan nämnas Jämtland där det fanns utvecklad systemledning och insatserna kunde starta snabbt och effektivt.

De kommunala handlingsprogrammen för räddningstjänsten har inte alla tagit höjd för stora skogsbränder. Detta medför bristande planering och beredskap för skogsbränder.

Samhällets resurser inom privata sektorn med de resurser som finns t.ex. inom skogsbruket, jordbruket och entreprenadföretagen kan nyttjas bättre.

Hjälp från frivilliga kan vara bättre förberedd och organiserad.

Utformningen och innebörden av befattningar, nomenklatur, märkning av kläder och utrustning varierar mellan olika räddningstjänstorganisationer med risk för missförstånd i samarbetet.

Utbildning och övning i skogsbrandsläckning är eftersatt.

Systematisk bevakning av skogsbrandrisker och beredskap för hur risker ska mötas saknas på flera håll.

Helikoptrar bör sättas in tidigare. Avtal om avrop av privata helikoptrar för brandsläckning finns inte överallt.

Tillgängliga resurser användes som regel effektivt. Dock blev det på flera håll brist på terrängfordon, pumpar, slang och bränsle till fordon och flyg.

Kunskapen om vad som gäller för Försvarmaktens biträde vid skogsbränder var ibland dålig.

Rutiner för det administrativa efterarbetet till följd av skogsbränder, som dokumentation av insatser och frågor om ersättning till de som hjälpte till saknas ofta.

Statens tillsyn och stöd har brutit när det gäller de kommunala räddningstjänsternas förmåga vid stora och komplicerade skogsbränder.

MSB:s befogenhet att samordna nationella resurser är otydlig.

MSB:s agerande har i några fall kommit i konflikt med länsstyrelsernas områdesansvar.

Kommunikationen till allmänheten fungerade bra med undantag av några enskilda missar och att informationen om eldningsförbud hade oklarheter.

Sveriges förmåga att ta emot utländska resurser hade inledningsvis brister t.ex. när det gällde fördelning och användning av resurserna. På det stora hela och efter en tid fungerade det emellertid bra.

Utredningens analyser och slutsatser har lett till en rad förslag på åtgärder. Den viktigaste slutsatsen är att Räddningstjänstutredningens förslag till lagändringar och andra åtgärder bör genomföras. Därigenom kan huvuddelen av de fel och brister som påtalats rättas

till. Utöver Räddningstjänstutredningens förslag ges en lång rad rekommendationer för hur olika fel och brister kan hanteras.

Räddningstjänstutredningens förslag ska beaktas

Enligt direktiven till vår utredning ska Räddningstjänstutredningens förslag beaktas. Följande förslag av särskild betydelse för att klara av omfattande skogsbränder bör genomföras.

- Kommunernas styrdokument för räddningstjänsten – handlingsprogrammets struktur – ska likriktas för att höja kvalitén, bli mer konkreta utifrån den lokala riskbilden och möjliga att följa upp. Handlingsprogrammen ska visa räddningstjänstens förmåga att själv eller tillsammans med andra klara alla typer av olyckor som kan inträffa i kommunen. De måste då visa hur stora skogsbränder ska hanteras med resurser, ledning, samverkan och övning.
- Kommunerna ska ha möjlighet att träffa avtal med andra om att göra inledande åtgärder vid en räddningsinsats. Detta ger delvis nya möjligheter att ha beredskap och att utnyttja resurser som finns t.ex. inom skogsbruket, jordbruket och entreprenadföretagen.
- Ledningssystem och märkning av personalens kläder, fordon, utrustning och benämningar på befattningar likriktas genom föreskrifter. Både vid tillförande av externa resurser från andra räddningstjänster och vid samverkan med andra aktörer finns mycket att vinna på att andra vet vad de kan förvänta sig av kommunal räddningstjänst.
- Kommunerna ska ha en funktion som kontinuerligt utövar övergripande ledning av räddningsverksamheten. Alla räddningstjänster måste tillhöra en ledningscentral som är bemannad dygnet runt och ingå i systemledning.
- Förslag om förändrad reglering av ledningen av räddningstjänsten, behörighetskrav för räddningschefen, bättre ledningsutbildning och förbättrad försörjning av deltidsbrandmän är åtgärder som på något längre sikt kan ge bättre möjligheter att klara stora och komplicerade händelser såsom skogsbränder.

- Staten föreslås få möjlighet att förelägga kommunerna att åtgärda brister och att förelägganden, om det finns särskilda skäl, kan utfärdas vid vite. Förslaget stärker den statliga tillsynen och kan förebygga brister i beredskapen för stora skogsbränder. Räddningstjänstutredningen föreslår att MSB ska ansvara för tillsynen.
- MSB ska på nationell nivå främja att LSO följs och samordna kommunernas verksamhet när det gäller räddningstjänst. Vid skogsbränderna sommaren 2018 agerade MSB framgångsrikt i den andan.
- MSB, eller ett fåtal länsstyrelser om Försvarsberedningens och Indelningskommitténs förslag genomförs, får överta räddningstjänstverksamhet vid mycket omfattande räddningsinsatser eller om det annars finns synnerliga skäl. Med förslaget om obligatorisk anslutning till systemledning och ledningscentral ska statligt övertagande inte behöva bli aktuellt. Staten bör dock ändå ha en yttersta möjlighet till övertagande.
- MSB:s uppdrag att tillhandahålla nationella stödresurser förtydligas.

Utredningens förslag till ändringar i Räddningstjänstutredningens författningsförslag

Vi föreslår bl.a. att Räddningstjänstutredningens författningsförslag ändras dels genom att vid övertagande av ansvaret för räddningstjänst ska övertagandet kunna begränsas till en viss räddningsinsats (delvis övertagande), dels att MSB:s roll stärks genom att myndigheten ges tydligt författningsstöd för att vid allvarliga olyckor inrikta och prioritera tillgängliga resurser.

Rekommendationer utöver författningsförslag

Utöver förslag på ändringar i lagar och författningar ger utredningen en rad förslag som är att betrakta som rekommendationer. Dessa bör beaktas av räddningstjänsterna och andra aktörer samt uppmärksammas i statens tillsyn. Bland rekommendationerna kan följande nämnas.

- Räddningstjänsterna ska ha en systematisk bevakning av skogsbrandrisker och beredskap för hur dessa ska mötas.

- Utbildning och övning i skogsbrandsläckning måste ges större utrymme både hos räddningstjänsterna och i MSB:s utbildningar.
- MSB ska i samverkan med räddningstjänsterna se till att det finns avtal för att säkra tillgängligheten av flygande släckningsresurser med erforderlig kapacitet vid skogsbränder. MSB har regeringens uppdrag att bl.a. analysera och redovisa behoven av kapacitet avseende brandbekämpning från luften (Ju2018/03972/SSK).
- Räddningstjänsterna ska försäkra sig om hur de snabbt kan få tillgång till geografisk information.
- Räddningstjänsterna måste agera kraftfullt i början av insatser mot skogsbränder. Ett sätt att undvika att ekonomiska aspekter utgör hinder för eller försenar användningen av t.ex. helikoptrar skulle vara att staten tillämpar reducerad självrisk vid förhöjd skogsbrandrisk.
- Tillgången till materiel, flyg samt bränsleförsörjning till fordon och flyg måste inventeras och säkras. Detta omfattas av det ovan nämnda regeringsuppdraget som MSB fått.
- MSB ska på nationell nivå se över och tillgodose tillgången på personal för förstärkningsresurserna med räddningsledarbehörighet och annan ledningspersonal som är utbildade och övade i skogsbrandsbekämpning samt koordinera dessa vid omfattande skogsbränder.
- Räddningstjänstens arbetstidsavtal måste ses över utifrån behovet vid stora och långvariga insatser. Arbetsmarknadens parter arbetar för närvarande med att ta fram ett särskilt avtal för stora händelser.
- Rutiner för räddningstjänsternas administrativa efterarbete till följd av skogsbränder behöver vara på plats.
- Modell för eftersläckningsarbetet ska utformas. (Regeringsuppdrag är lämnat till Länsstyrelsen i Jämtlands län, N2018/04261/SK).
- MSB ska förtydliga, förenkla och göra entydigt vad som ska gälla om eldningsförbud

- MSB ska tillsammans med länsstyrelserna förbättra samarbetet med och effektivisera mottagande av internationellt stöd. (MSB gör en egen utvärdering av myndighetens insatser under skogsbränderna).
- Länsstyrelserna måste se över och utveckla sitt stabsarbete. (Länsstyrelserna gör egna utvärderingar av sina insatser under skogsbränderna).
- MSB och länsstyrelserna ska tillsammans med frivilligorganisationerna ge vägledning om samverkan med frivilliga.
- Tågoperatörer och spårägare ska åläggas större ansvar för att undvika att gnistbildning orsakar bränder. (Trafikverket har haft ett uppdrag från regeringen).

Sverige kan bli bättre rustat för att hantera stora skogsbränder

Utredningen är enligt direktiven avgränsad till de operativa räddningsinsatserna vid skogsbränderna sommaren 2018. Det innebär att utredningens uppdrag är att utvärdera släckning av skogsbränderna och andra åtgärder för att begränsa skador på människor, egendom eller miljö. Många aktörer var delaktiga i detta arbete och deras insatser behandlas i betänkandet. Regeringen har givit direktiv till ett antal andra utredningar relaterade till skogsbränderna. MSB, länsstyrelser och många räddningstjänster gör egna utvärderingar av sina insatser. Sammantaget bör alla utredningar om skogsbränderna sommaren 2018 resultera i åtgärder som gör att Sverige är bättre rustat för kommande stora skogsbränder och andra stora och komplicerade händelser.