



# LUND UNIVERSITY

## Utvärdering av hur länsstyrelserna i Dalarnas, Gävleborgs och Jämtlands län bidrog till inriktning och samordning under skogsbränderna sommaren 2018

Frykmer, Tove; Månsson, Peter; Svenbro, Maja

2019

*Document Version:*  
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*  
Frykmer, T., Månsson, P., & Svenbro, M. (2019). *Utvärdering av hur länsstyrelserna i Dalarnas, Gävleborgs och Jämtlands län bidrog till inriktning och samordning under skogsbränderna sommaren 2018*. Lund University.

*Total number of authors:*  
3

### General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117  
221 00 Lund  
+46 46-222 00 00



# LUND UNIVERSITY

## Utvärdering av hur länsstyrelserna i Dalarnas, Gävleborgs och Jämtlands län bidrog till inriktning och samordning under skogsbränderna sommaren 2018

Frykmer, Tove; Månsson, Peter; Svenbro, Maja

2019

*Document Version:*  
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

Frykmer, T., Månsson, P., & Svenbro, M. (2019). Utvärdering av hur länsstyrelserna i Dalarnas, Gävleborgs och Jämtlands län bidrog till inriktning och samordning under skogsbränderna sommaren 2018. Lund University.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117  
221 00 Lund  
+46 46-222 00 00

# Utvärdering av hur länsstyrelserna i Dalarnas, Gävleborgs och Jämtlands län bidrog till inriktning och samordning under skogsbränderna sommaren 2018



**LUNDS**  
UNIVERSITET

Titel: Utvärdering av hur länsstyrelserna i Dalarnas, Gävleborgs och Jämtlands län bidrog till inriktning och samordning under skogsbränderna sommaren 2018

Författare: Tove Frykmer, Peter Månsson och Maja Svenbro

Lund: LTH, Avdelningen för Riskhantering och Samhällssäkerhet, 2019-02-14

Framsida: Bild över brandområden i samtliga län samt foton av skogsbrandsdepå och Länsstyrelsen i Jämtlands stabslokal i Trygghetens hus

GIS-bild: Skogsstyrelsen (<https://kartor.skogsstyrelsen.se>)

Foton: Peter Månsson & Tove Frykmer

## Innehållsförteckning

<b>1. Introduktion</b> .....	<b>1</b>
1.1 Utvärderingens syfte och avgränsningar .....	1
1.2 Rapportens upplägg .....	2
<b>2. Länsstyrelsernas geografiska områdesansvar och roll under samhällsstörningar</b> .....	<b>4</b>
<b>3. Genomförande och material</b> .....	<b>6</b>
<b>4. Introduktion till utvärdering av inriktning och samordning</b> .....	<b>8</b>
<b>5. Analytiskt ramverk</b> .....	<b>10</b>
5.1 Tid och proaktivitet .....	10
5.2 Helhetssyn .....	11
5.3 Medvetet beslutsfattande .....	11
5.4 Samlad lägesbild och aktörsgemensamma former .....	12
<b>6. Förutsättningar för hanteringen av samhällsstörningar</b> .....	<b>13</b>
6.1 Tjänsteman i Beredskap (TiB) och händelseansvarig .....	14
6.2 Samverkan i förebyggande och förberedande syfte inom länet.....	14
6.3 Nordsam och Gränsräddningsråd.....	15
6.4 Planverk och övningar .....	15
6.5 Organisationsstruktur för krisorganisation och stab .....	15
6.6 Räddningstjänsternas organisation i länen .....	17
<b>7. Analys: Tid och proaktivitet</b> .....	<b>19</b>
7.1 Beredskapshöjande åtgärder under försommaren 2018 .....	19
7.2 Aktivering av krisstaber .....	20
7.3 Krisstabernas bemanning, uthållighet och lokalisering .....	21
7.4 Initiativ till samverkansmöten .....	23
7.5 Analytisk framförhållning .....	23
<b>8. Analys: Helhetssyn</b> .....	<b>26</b>
8.1 Länsstyrelsernas samverkansmöten och ISF .....	26
8.2 Helhetssyn genom regional samlad lägesbild .....	27
8.3 Användningen av den regionala lägesbilden på nationell nivå .....	28
8.4 Länsgemensam helhetssyn för WXZ-länet .....	28
8.5 Samverkan med nationell nivå.....	30

<b>9.</b>	<b><i>Analys: Medvetet beslutsfattande</i></b> .....	<b>32</b>
9.1	Länsstyrelsens beslut under bränderna .....	32
9.2	Beslutens transparens och spårbarhet .....	33
9.3	Länsledningens roll och beslutsprocessen .....	34
9.4.	Ett medvetet beslutsfattande tillsammans.....	36
<b>10.</b>	<b><i>Diskussion</i></b> .....	<b>38</b>
10.1	Det geografiska områdesansvaret.....	38
10.2	Länsstyrelsens roll som samordnande aktör .....	39
10.3	Lägesbildernas otydliga funktion .....	39
<b>11</b>	<b><i>Förslag på tio länsgemensamma utvecklingsområden</i></b> .....	<b>42</b>
	<b><i>Referenser</i></b> .....	<b>45</b>
	<b><i>Annex 1</i></b> .....	<b>48</b>
	<b><i>Annex 2</i></b> .....	<b>53</b>

## 1. Introduktion

Under försommaren och sommaren 2018 var det mycket torrt i Sveriges mark och skog, vilket bl.a. resulterade i hög brandrisk över hela landet. Runt den 12 juli inträffar åskoväder som föranleder allvarliga skogsbränder i Dalarna, Jämtland och Gävleborgs län. Flertalet bränder härjar i de tre länen och räddningsinsatserna avslutas först i slutet av juli och början av augusti.

### 1.1 Utvärderingens syfte och avgränsningar

Mot bakgrund av sommarens händelser har länsstyrelserna i Dalarna, Jämtland och Gävleborgs län gett Avdelningen för Riskhantering och Samhällssäkerhet vid Lunds Universitet uppdraget att utvärdera hur länsstyrelserna i samband med skogsbränderna 2018 tillsammans bidrog till inriktning och samordning av samhällets samlade resurser. Uppdraget ska särskilt beakta hur länsstyrelserna tillämpade de utgångspunkter och förhållningssätt som utgör det svenska krishanteringssystemet och ska även syfta till att identifiera goda exempel, som kan användas i kommande förmågehöjande arbete. Målsättningen är att presentera en rapport som kan användas för att utveckla länens regionala förmåga till samverkan och ledning av samhällsstörningar<sup>1</sup>. Under ett avstämningsmöte med uppdragsgivaren (Lst Dalarna<sup>2</sup>) samt övriga länsstyrelser den 24 oktober 2018, preciserades att tonvikten i utvärderingen bör ligga på att göra en jämförande analys av de tre länen hantering av skogsbränderna för att komma åt gemensamma utvecklingsområden och möjliga synergieffekter avseende inriktning och samordning samt resursprioritering på regional nivå, inkluderat integreringen av nationella och internationella förstärkningsresurser. Med dessa ingångsvärden valde vi att utgå från förhållningssätt som betonas i skriften *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* (MSB, 2018)<sup>3</sup> och använda dessa som ett raster då vi granskat hur länsstyrelserna agerat i förhållande till sitt geografiska områdesansvar och varandra. Vi har utifrån dels relevans men även uppdragets omfattning valt ut basera vår utvärdering på de förhållningssätt vi anser vara mest centrala för uppdraget. Vårt analytiska ramverk och avgränsningar beskrivs vidare i kapitel 5.

Även om informationsinsatser gentemot allmänhet och media är en central del av länsstyrelsernas geografiska områdesansvar, har dessa aspekter - liksom hanteringen av frivilligresurser - utelämnats då de står i fokus för ett utvärderingsuppdrag som utförs av Mittuniversitetet. I vårt uppdrag ligger *inte* heller att utvärdera respektive läns enskilda insats då detta kommer ske genom andra utvärderingar inom respektive län. Härvidlag har konsultbolaget Prospero utvärderat Lst Dalarna (Prospero, 2018) och Lst Jämtland genomfört en intern utvärdering medan Lst Gävleborg anlitar Försvärshögskolan att genomföra en utvärdering som ännu ej är klar. Utgångspunkten att jämföra tre län gör att vi inte kan lägga oss på samma detaljnivå som om utvärderingen enkom fokuserat på ett av de tre länen. Vår ambition har varit att skapa ett mervärde genom att komplettera

---

<sup>1</sup> I denna rapport används termen *samhällsstörning* som ett samlingsbegrepp för olika former av skadehändelser, t.ex. olyckor, kriser, extraordinära händelser katastrofer och krig. I *Gemensamma grunder för samverkan och ledning* definieras samhällsstörning som ”de företeelser och händelser som hotar och ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället” (MSB, 2018, s. 21, 201-203).

<sup>2</sup> Härefter kommer länsstyrelsen att förkortas ”Lst”

<sup>3</sup> För enkelhetens skull benämner vi härefter denna skrift *Gemensamma grunder*.

utvärderingar av de enskilda länsstyrelserna med ett kontrasterande och jämförande perspektiv. Det ska dock påpekas att den jämförande ambitionen fordrat att vi genomfört utvärderingen i två steg där vi inledningsvis analyserat hur varje länsstyrelse agerat i förhållande till förhållningssätt som förespråkas i *Gemensamma grunder* för att därefter jämföra de olika länsstyrelserna med varandra. I praktisk bemärkelse innebär detta att tre separata utvärderingar och en gemensam analys ligger till grund för denna rapport.

Även om det är intressant och viktigt, är det också mycket svårt att påvisa orsak-verkanförhållanden mellan en viss aktivitet eller ett agerande och dess effekter (om vilket vi skriver mera i kapitel 4). Av detta skäl har denna utvärdering avgränsats till att identifiera om och, i så fall, på vilka sätt som länsstyrelserna agerat i enlighet med de principer som *Gemensamma grunder* framhåller som positiva för att åstadkomma inriktning och samordning, utan att försöka avgöra i vilken utsträckning agerandet var till gagn eller förfång för detta (d.v.s. storleksbestämma effekten). Oaktat detta har vi tillåtit oss att föra normativa resonemang om vad vi tror varit bra och mindre bra för efterlevnaden av principerna i *Gemensamma grunder* och därmed för möjligheten att åstadkomma inriktning och samordning av samhällets gemensamma resurser.

För att avgränsa utvärderingens omfattning har vi endast inkluderat den mest intensiva fasen av skogsbränderna, d.v.s. från aktivering till avveckling av länsstyrelsernas krisstaber, dock med nedslag i beredskapen inför sommaren. Vi har även begränsat omfattningen av intervjustudierna i respektive län till att enbart inkludera kommuner och räddningstjänster som var inblandade i händelsen och därmed relevanta för utvärderingen. Som framgår av kapitel 3, har länsstyrelserna försett oss med en mycket stor mängd information av olika slag (krishanteringsstrategier och planer, loggböcker från olika stabsfunktioner, dokumenterade beslut, minnesanteckningar från möten och samverkanskonferenser, e-post, tabeller och kartor m.m.). Även om vi gjort vårt yttersta för att under en kort tidsperiod inhämta, sortera, analysera och jämföra detta material, är det fullt möjligt att vi har missat information eller tolkat saker på ett felaktigt sätt. Detta till trots, hoppas vi att rapporten skänker insikter som kan vara till gagn för att förbättra hanteringen av kriser framöver.

## 1.2 Rapportens upplägg

Efter denna introduktion kring uppdragets syfte och avgränsningar, redogörs i korthet för länsstyrelsernas geografiska områdesansvar och roll i det svenska krishanteringssystemet. Därefter presenteras hur utvärderingen genomfördes och vilket material som legat till grund för den. Detta åtföljs av en introduktion till viktiga begrepp och aspekter att ha i åtanke om man söker utvärdera ledning och samverkan under samhällsstörningar. Härfter presenteras det analytiska ramverket, d.v.s. förhållningssätten *tid och proaktivitet*, *helhetsyn* och *medvetet beslutsfattande*. Dessa förhållningssätt bildar också utgångspunkt för analysen, där vi jämför hur länsstyrelserna agerat i förhållande till ett visst förhållningssätt. I analysen lyfter vi fram såväl goda exempel som brister och rekommendationer för de enskilda länsstyrelserna liksom för deras gemensamma krishanteringsförmåga. På detta följer en diskussion kring länsstyrelsens tolkning och upprätthållande av rollen som geografiskt områdesansvarig aktör samt den funktion som lägesbilder fyller i detta avseende. Rapporten avslutas med förslag på utvecklingsområden och två annex. Det första annexet är en tidslinje som visar centrala delar av de tre länsstyrelsernas aktiviteter sida vid



sida. Det andra är en matris som ger en samlad översikt över våra iakttagelser kring vad som fungerat bra och mindre bra samt våra förslag på förmågehöjande åtgärder för respektive länsstyrelse liksom för hur de tillsammans kan skapa inriktning och samordning under samhällsstörningar. Matrisen rymmer även en del iakttagelser och åtgärdsförslag som inte redovisades i resultatavsnittet då de ansågs alltför ringa eller specifika för att fogas in i den gemensamma analysen.

## 2. Länsstyrelsernas geografiska områdesansvar och roll under samhällsstörningar

Detta avsnitt syftar till att förmedla information som är till nytta för förståelsen av utvärderingens resultat och utgör ingen heltäckande beskrivning av länsstyrelserns åtgärder och ansvar inför eller under samhällsstörningar. Med hänsyn till ordalydelsen i lagtexter används i detta avsnitt även ordet ”kris” (som *en* form av samhällsstörning, se fotnot 1).

Det svenska krishanteringssystemet utgår från några grundläggande principer om ansvar, närhet och likhet. Dessa innebär att en kris, så långt det är möjligt, ska hanteras utifrån ordinarie ansvarsförhållanden<sup>4</sup>, där den uppstått och i ordinarie arbetsformer (Försvarsdepartementet, 2002, s. 76-77). I praktiken innebär dessa principer att det svenska krishanteringssystemet bygger på ett underifrånperspektiv där kommuner bär det primära ansvaret för hanteringen av samhällsstörningar. Myndigheter på regional och nationell nivå kan bistå kommuner med expertstöd och förstärkningsresurser, men ansvarar normalt sett inte för att leda räddningsinsatser. Undantag finns dock. Enligt 4 kap 15 § förordning (2003:789) om skydd mot olyckor ansvarar länsstyrelser för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen och för sanering efter sådana utsläpp. När det gäller omfattande räddningsinsatser får länsstyrelser dessutom besluta om att ta över ansvaret för räddningstjänst i de kommuner som berörs av insatserna enligt 4 kap. 10 § lagen (2003:778) om och 4 kap. 33 och 34 §§ förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor. Om länsstyrelser övertar ansvaret för kommunal räddningstjänst har de rätt att tillämpa de särskilda befogenheter som enligt lagen tillkommer kommunen. Om flera län berörs av räddningsinsatserna, får länsstyrelserna komma överens om vilken länsstyrelse som ska ta över ansvaret för räddningstjänsten i kommunerna.

Inom det svenska krishanteringssystemet har länsstyrelsen ett *geografiskt områdesansvar* på regional nivå. I generell mening innebär detta att de ska se till att samverka mellan myndigheter, kommuner och andra aktörer inom länet fungerar före, under och efter en kris. Betydelsen av det geografiska områdesansvaret har preciserats i 6 § Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Här framgår att länsstyrelsen ska ”vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer, som exempelvis kommuner, landsting och näringsliv, och den nationella nivån. Länsstyrelserna ska efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande. Länsstyrelserna ska vidare verka för att

- regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställs,
- nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt,
- under en kris samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och myndigheter, och
- informationen till allmänheten och företrädare för massmedia under sådana förhållanden samordnas.”

---

<sup>4</sup> Den s.k. ”utökade ansvarsprincipen” innebär att aktörerna ska stödja och samverka med varandra. Dessutom har regeringen tydliggjort att ansvarsprincipen även innebär att alla aktörer som berörs av en störning och kan bidra till att hantera konsekvenserna har ett ansvar att agera, även i osäkra lägen (MSB, 2018, s. 24).

Det geografiska områdesansvaret syftar till att främja en helhetssyn och tvärssektoriell samordning i planeringen inför och under hanteringen av samhällsstörningar (SKL, 2007, s. 42). Som ett led i detta förväntas länsstyrelser bl.a. upprätta regionala råd för krisberedskap och skydd mot olyckor. Råden kan bestå av såväl privata som offentliga aktörer och ska säkerställa att nödvändig samordning sker kontinuerligt, samt under och efter en samhällsstörning. Råden förväntas även ligga till grund för utvecklingen av gemensamma rutiner för rapportering och sammanhållen information samt samordnad utbildnings- och övningsverksamhet (Försvarsdepartementet, 2006, s. 55). I många län (inkluderat de län som utvärderas här) utgörs de regionala råden av en fast grupp av medlemmar som träffas 2-4 gånger årligen såvida inte en samhällsstörning inträffar som kräver överläggningar om hur de gemensamt kan hantera situationen.

I Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap finns ytterligare bestämmelser kring funktioner och aktiviteter som berörs i denna utvärdering. Till dessa hör skyldigheten att ha en tjänsteman i beredskap (TiB) som har till uppgift att initiera krishanteringsarbetet genom att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser som berör länet (§2). Vid allvarliga kriser som kräver samverkan med kommuner och andra aktörer ska länsstyrelserna också ha förmågan att omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bl.a. samordning och information (§3). I strecksatserna under §4 omnämns även ansvaret att sammanställa en samlad regional lägesbild vid krissituationer. Genom §§13-14 i Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, åläggs dessutom länsstyrelser att under allvarliga kriser hålla regeringen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) informerad om händelseutvecklingen och lämna den information som i övrigt behövs för sammanställande av lägesbilder på nationell nivå.

Sammanfattningsvis har länsstyrelsen en i huvudsak stödjande och samordnande roll inom krisberedskapssystemet och fungerar som en länk mellan lokala och regionala aktörer och den nationella nivån. Länsstyrelsen förväntas ta initiativ till och erbjuda arenor för sektorsövergripande samverkan med målet att uppnå en god krishanteringsförmåga i länet.

### 3. Genomförande och material

Utvärderingen har genomförts av Tove Frykmer, Peter Månsson och Maja Svenbro vid Avdelningen för Riskhantering och Samhällssäkerhet under oktober 2018 - februari 2019. Arbetet har guidats av länsstyrelsernas egna frågeställningar samt frågeställningar framtagna utifrån det analytiska ramverk som presenteras nedan och som har använts för datainsamling och analys.

Det skriftliga datamaterial som är en delmängd i underlaget för utvärderingen består av respektive länsstyrelses dokumentation från sina insatser. Varje länsstyrelse har gjort sin egen bedömning och urval av relevant material. Materialet har sedan jämförts och bedömts utgöra en likvärdig informationsgrund.

Utöver den skriftliga dokumentationen har insamling av data skett genom besök hos respektive länsstyrelse, två fokusgruppintervjuer och 19 individuella intervjuer med involverade personer. Referenslistan omfattar vilka personer som intervjuats och när. Intervjuerna var semi-strukturerade och tog mellan 35-70 min. Vid behov av kompletteringar har kontakter tagits via telefon, Skype eller e-post. Utvärderingsgruppen har även gått igenom länsstyrelsernas respektive krishanteringsdokument (strategier, planer och checklistor) samt Lst Jämtlands interna utvärdering och den utvärdering som Prospero (2018) genomförde i Dalarna. En förteckning över det material som använts för utvärderingen finns i tabell 1 nedan.

Det skriftliga datamaterialet har bearbetats och strukturerats i kronologisk ordning och kodats gentemot det analytiska ramverket som bygger på *Gemensamma grunder*. Respektive aspekt har sedan analyserats för hanteringen som helhet, där data från intervjuer och kompletteringar integrerats. I den avslutande analysen har länsstyrelsernas förhållningssätt och hantering jämförts med varandra. En tidslinje för respektive län har upprättats och använts som analytiskt verktyg i syfte att identifiera likheter och skillnader i den övergripande strukturen för länsstyrelsernas arbetssätt (Annex 1).

Tabell 1. Det material som ligger till grund för utvärderingen.

Dalarna	Jämtland	Gävleborg
<p><b>Mötesanteckningar:</b> Regional samverkanskonferens Daglig avstämning WXZ ISF samverkanskonferens Stabsorienteringar Samverkanskonferens RTJ Samverkanskonferens Kriskomm Samverkansmöten LRF</p> <p><b>Lägesbilder:</b> Lägesbild – fyrfältaren Aktuell lägesbild i länet - Webb E-post från händelseansvarig Omvärldsbevakning – massmedia</p> <p><b>Loggar:</b> Intern logg Lst Dalarna stab Funktionsloggar Loggbok WIS Händelselogg WIS</p> <p><b>Övrigt:</b> Krishanteringsdokument Arbetsplaner och rutiner Dokumenterade beslut Rättsutredningar Lst Omfallsplanering Svar på hemställan från MSB</p> <p><b>Besök hos Lst Dalarna:</b> Deltagande i Prosperos workshop med Regionala krishanteringsrådet och Presumtiva räddningsledarna (181017) Deltagande i länets Krisberedskaps- dagar (181018)</p> <p><b>Intervjuer - se referenslista</b></p>	<p><b>Mötesanteckningar:</b> Samverkansmöten Daglig avstämning WXZ Lägesberedningsmöten</p> <p><b>Lägesbilder:</b> Lägesbild - fyrfältaren Samlad lägesbild Jämtland GIS-underlag</p> <p><b>Loggar:</b> Funktionsloggar Händelselogg WIS Ärendelogg (OneNote)</p> <p><b>Övrigt:</b> Kriشانteringsdokument Arbetsplaner och rutiner Dokumenterade beslut Begäran/hemställan om resurser Svar på hemställan från MSB Rapport Analys 3-4 dagar E-postmeddelanden</p> <p><b>Besök hos Lst Jämtland</b></p> <p><b>Intervjuer - se referenslista</b></p> <p><b>Deltagande i erfarenhetsåterföring under händelsen (180731)</b></p>	<p><b>Mötesanteckningar:</b> Regional samverkanskonferens ISF-möten Daglig avstämning WXZ Stabsorienteringar</p> <p><b>Lägesbilder:</b> Regional lägesbild Samlad lägesbild - fyrfältaren GIS-underlag Omvärldsbevakning</p> <p><b>Loggar:</b> Händelseloggar Stab Händelselogg WIS Beslutsloggar Inre stab</p> <p><b>Övrigt:</b> Kriشانteringsdokument Arbetsplaner och rutiner Dokumenterade beslut</p> <p><b>Besök hos Lst Gävleborg</b></p> <p><b>Intervjuer - se referenslista</b></p>

#### 4. Introduktion till utvärdering av inriktning och samordning

I enlighet med *Gemensamma grunder* tar denna utvärdering sin utgångspunkt i att syftet med ledning och samverkan under en samhällsstörning är att åstadkomma inriktning och samordning av samhällets resurser för att möta de hjälpbehov som har uppstått. Viktigt är alltså att ledning och samverkan ska bidra till att skapa bättre effekt i hanteringen av hjälpbehoven genom att inrikta och samordna de gemensamma resurserna. Med *inriktning* av samhällets resurser menas att orientera dem mot formulerade mål medan *samordning* innebär anpassning av aktiviteter och mål så att resurserna kommer till största möjliga nytta. För att åstadkomma inriktning och samordning kan man alltså använda *ledning* - där en aktör bestämmer över en annan, utifrån juridisk grund eller enligt överenskommelse - eller *samverkan* - då aktörer kommer överens (MSB, 2018, s. 197-200). Sammanfattningsvis: om det man gör under en samhällsstörning syftar till att åstadkomma inriktning och samordning av samhällets resurser, så är detta att betrakta som ledning och samverkan, och det är detta som bör utvärderas.

Som beskrivet i MSB:s projekt *Situationsanpassad Ledning och Samverkan* (MSB, 2019), är en svårighet med att utvärdera ledning och samverkan att isolera effekterna av just ledning och samverkan på hanteringen av hjälpbehoven. I en samhällsstörning finns en mängd andra faktorer som kan påverka krishanteringssystemets prestation, och många som systemet inte själv kan påverka. Exempelvis kan man tänka sig att vädret eller tillgänglighet av resurser i stor utsträckning påverkade hanteringen av skogsbränderna sommaren 2018. Projektet konstaterar även att det inte finns några enkla, enhetliga metoder för att utvärdera ledning och samverkan. Man nämner även några generella utmaningar med att utvärdera ledning och samverkan efter en händelse: det finns sällan jämförbara händelser att använda som referens, datainsamling är vanligen inte förberedd, och att det, särskilt vid ovanliga eller unika händelser, är svårt att fastställa vad ett "acceptabelt" sätt att hantera händelsen hade varit. Detta kopplar till att man kan utvärdera *prestation* (direkt kopplat till det som utvärderas - fattades beslut i rätt tid, kommunicerade man, följde man krishanteringsplaner eller överenskomna principer etc.) och/eller *effekt* (det resultat som har uppnåtts, t.ex. hur omfattande skadorna blev av skogsbränderna i somras). Hög prestation ökar sannolikheten för bättre effekt, men är ingen garanti för det utan effekten påverkas som tidigare nämnts även av en mängd andra faktorer. Även om det vore mycket intressant och nyttigt att få kunskap om effekten av länsstyrelsernas agerande, kan vi inte se hur vi skulle kunna göra detta mätbart i vårt fall (d.v.s. isolera orsak-verkan-förhållanden). Av detta skäl måste studien avgränsas till att utvärdera länsstyrelsernas prestation, d.v.s. om deras agerande var förenligt med de förhållningssätt som i *Gemensamma grunder* anges som instrumentella för att åstadkomma inriktning och samordning av samhällets resurser för att möta uppkomna hjälpbehov. Då ett syfte med utvärderingar är att lära från inträffade händelser för att förbättra hanteringsförmågan inför kommande händelser, har vi försökt identifiera aspekter som inte fungerat så bra med utgångspunkt i de förhållningssätt som presenteras i *Gemensamma grunder*. Dessa brister bedöms därmed ha påverkat förmågan till inriktning och samordning trots att vi inte kunna fastställa hur stor effekten av dem är. Vi har också försökt identifiera förslag på åtgärder för att hantera de observerade bristerna, men lämnar det till läsaren att bedöma hur effektiva förslagen är.

Slutligen vill vi betona att det finns olika syften med utvärderingar, t.ex. att lära från händelser eller att förhindra att det händer igen (Dekker, 2015). Det finns även olika avgränsningar av det

"system" som utvärderas (Bergström m.fl., 2016). Detta kommer leda till att de många olika utvärderingarna av skogsbränderna 2018 som tas fram som alla kommer ha olika perspektiv, varav vår utvärdering representerar ett. Därav kommer eventuellt vår utvärdering stå i kontrast till andra utvärderingar, men vi anser att detta är en naturlig del av utvärderingars natur.

## 5. Analytiskt ramverk

Som beskrivet ovan verkar det inte finnas några enkla, enhetliga metoder för att utvärdera ledning och samverkan (och därmed inriktning och samordning) i en samhällsstörning. Vi har därför valt att utgå från ovan nämnda juridiska ramverk (främst det geografiska områdesansvaret) samt *Gemensamma grunder*, som kan ses som en aktörsgemensam doktrin att utgå från vid samhällsstörningar (FOI, 2015). *Gemensamma grunder* innehåller förhållningssätt och arbetssätt för att åstadkomma inriktning och samordning av samhällets resurser vid samhällsstörningar, och vi har valt att fokusera på de aspekter som vi anser vara av central betydelse för god ledning och samverkan under samhällsstörningar; *tid och proaktivitet*, *helhetssyn* och *medvetet beslutsfattande*. Avgränsningen har även att göra med att vi anser att många av förhållningssättet överlappar och att det därför inte är meningsfullt att bryta ned analysen i fler förhållningssätt. Avgränsningen har också att göra med uppdraget i sig. I denna utvärdering tar vi t.ex. inte upp förhållningssättet *snabb, öppen och korrekt kriskommunikation* då det ligger inom Mittuniversitetets uppdrag att utvärdera länsstyrelsernas informations- och kommunikationsinsatser. Vi har dessutom kompletterat de tre förhållningssätten med utvalda arbetssätt som är centrala för att uppfylla dem: *samlad regional lägesbild* och *aktörsgemensamma former (ISF:er)*. I denna rapport redogör vi endast kortfattat för de aspekter som ligger till grund för utvärderingen (för detaljerad läsning se MSB, 2018).

### 5.1 Tid och proaktivitet

I *Gemensamma grunder* (MSB, 2018, s. 61) beskrivs *tid och proaktivitet* som ett viktigt förhållningssätt att anta under samhällsstörningar. Eftersom det då ofta är ont om tid samt att tiden som finns är svår att överblicka och planera, så bör aktörerna ta fram beslutsplaner som tar hänsyn till olika tidsskalor och som anger när man senast kan fatta olika beslut. För att göra detta behöver man ta reda på eller uppskatta:

- hur samhällsstörningarna kommer att utvecklas
- när olika behov kommer att uppstå
- hur lång tid det tar att möta behoven

Förhållningssättet betonar även vikten av att agera proaktivt för att försöka hantera det som kan hända med andra aktörer. Aktörer bör alltså:

- börja hantera händelsen innan den är ett faktum
- våga ta initiativ till aktörsgemensam hantering i stället för att vänta på att någon annan ska ta tag i det
- ta reda på vilken information du behöver och vem som kan ge dig den
- kontakta andra aktörer och föreslå samarbete så tidigt som möjligt

Vi anser att aspekterna kring *samtidighet* samt att "*ständigt ifrågasätta om man har tänkt på allt*" (MSB, 2018, s. 61, 67) passar bättre att analysera under förhållningssättet *helhetssyn* då dessa sammanfaller till stor del. Se förklaring nedan.



## 5.2 Helhetssyn

Ett annat förhållningssätt som i *Gemensamma grunder* beskrivs som viktigt är *helhetssyn*. Följande sammanfattning (s. 35) har använts i denna rapport:

"Helhetssyn är ett förhållningssätt som stöder aktörer i att se sin egen hantering som en del av en helhet och bidrar till att de samlade resurserna i samhället kan användas så effektivt som möjligt.

En aktör som tillämpar helhetssyn:

- förstår hur skeendet vid samhällsstörningar påverkar hela samhället
- förstår vilka behov skeendet leder till, även sådana behov som ligger utanför den egna hanteringen
- kan prioritera, om de samlade resurserna inte räcker för att möta alla behov
- ser vilka effekter som redan har uppnåtts, eller håller på att uppnås
- identifierar de effekter som saknas."

När vi analyserat förhållningssättet helhetssyn har vi också beaktat ett annat förhållningssätt, nämligen *perspektivförståelse*, då vi anser att denna förståelse till stor del bidrar till och ligger till grund för en god helhetssyn. Genom att förstå andra aktörers uppdrag, verksamhet och förmågor - d.v.s. andra aktörers perspektiv i en samhällsstörning – kan man också förstå skeendet på olika sätt och identifiera olika typer av behov i samhället. Omvänt, brist på förståelse för andra aktörers perspektiv riskerar att leda till att olika aktörer agerar parallellt utan inriktning och samordning, vilket i sin tur kan förorsaka att hjälpbehov faller mellan stolarna (MSB, 2018, s. 41).

I analyskategorin helhetssyn lägger vi även förhållningssättet *samtidighet* och aspekten att "*tänka på allt*". Samtidighet innebär att (MSB, 2018, s. 61, 67) man bör vara uppmärksam på vad andra aktörer gör genom att:

- "känna till vad andra aktörer gör, så att man undviker dubbelarbete och tidigt och enkelt kan begära eller erbjuda hjälp
- vara beredd på att andra aktörer inte bedömer eller bemöter situationen på samma sätt
- identifiera "flaskhalsar" som kan försvåra eller fördröja överenskommelser."

Samtidighet handlar alltså om att blicka utanför sitt eget ansvarsområde och kontrollera hur andra aktörer agerar samt bedömer situationen, vilket vi anser faller väl inom ramen för att tillämpa en helhetssyn.

## 5.3 Medvetet beslutsfattande

I *Gemensamma grunder* betonas även vikten av att fatta beslut genom en medveten process för att bl.a. undvika negativa konsekvenser som kan uppstå om man enbart utgår från antaganden eller "magkänslan". Detta *medvetna beslutsfattande* kan åstadkommas genom att man fattar beslut (MSB, 2018, s. 55–56):

- "i en medveten process som är transparent och kommunicerbar, även om det tar tid och är jobbigt. Att göra processen medveten kan vara så enkelt som att göra klart för alla säga: "nu fattar vi det här beslutet och det är grundat på ..."

- ”med penna och papper”, eftersom det bidrar till att tänka analytiskt och hjälper till att hålla ordning på mycket information
- tillsammans med andra människor, så att man kan hjälpas åt att upptäcka felaktigheter och missuppfattningar”

I vår analys har vi även tagit med hur beslut har dokumenterats och loggats, d.v.s. spårbarheten i besluten. Spårbarheten är viktigt både under en händelse (så att man t.ex. vid överlämning kan gå tillbaka till varför vissa beslut fattades) och efter (för utvärdering av ledning och samverkan).

#### 5.4 Samlad lägesbild och aktörsgemensamma former

I *Gemensamma grunder* beskrivs ett antal arbetssätt som ska underlätta aktörsgemensam inriktning och samordning under en samhällsstörning. I denna utvärdering inkluderar vi framtagande och användande av samlad lägesbild samt aktörsgemensamma former (ISF) i det analytiska ramverket, eftersom dessa arbetssätt i stor utsträckning påverkar förmågan att upprätthålla förhållningssätten som beskrivs ovan. Lägesbilder och aktörsgemensamma former har kopplingar till alla de förhållningssätt vi analyserar - tid och proaktivitet, helhetssyn och medvetet beslutsfattande - och berörs också därför på olika sätt inom ramen för dessa.

Enligt *Gemensamma grunder* (MSB, 2018, s. 119) består samlade lägesbilder av "information från flera aktörers lägesbilder och syftar till att skapa överblick och ökar därmed förmågan att upprätthålla en helhetssyn". Samlade lägesbilder är viktiga underlag för överenskommelser och beslut och ger en överblick över händelser, åtgärder, resurser och aktörer (MSB, 2018, s. 11) och är, som beskrivet ovan, en viktig uppgift för länsstyrelserna enligt geografiska områdesansvaret. I denna utvärdering kommer vi endast behandla lägesbilderna på ett generellt plan och går inte in i detalj på vad lägesbilderna innehöll eller hur de togs fram då detta skulle kräva en betydligt mer omfattande insats.



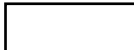
De aktörsgemensamma samverkansformerna är, enligt *Gemensamma grunder* (MSB, 2018, s. 77), ett sätt att se till att hanteringen präglas av helhetssyn, proaktivitet och förståelse för varandras perspektiv, d.v.s. viktiga förhållningssätt för att skapa inriktning och samordning under samhällsstörningar. Vi kommer i denna utvärdering endast behandla begreppet *inriktnings- och samordningsfunktion* (ISF), som är en ”icke-permanent grupp av representanter från flera aktörer som har till uppgift att träffa överenskommelser om aktörsgemensam inriktning samt prioritera åtgärder och resurser för att hantera konsekvenserna av samhällsstörningar” (MSB, 2018, s. 79). ISF:er aktiveras när behov uppstår och består av utsedda representanter för de inblandade aktörerna som har det mandat som krävs att bidra med den egna aktörens resurser och kompetens. I *Gemensamma grunder* framhålls att geografiskt områdesansvariga aktörer förväntas organisera och vara värdar för ISF:er, och en ISF kan, men behöver inte, utgöras av regionala råd i länen.

## 6. Förutsättningar för hanteringen av samhällsstörningar

För att kunna analysera länsstyrelsernas hantering av sommarens skogbränder har vi som del i utvärderingen undersökt länsstyrelsernas förutsättningar för att hantera samhällsstörningar. Detta har vi gjort genom att översiktligt gå igenom vilka planverk samt kris- och samverkansfunktioner som fanns på plats i respektive län innan bränderna bröt ut. Idén var att kunna belysa skillnader. Efter vår genomgång av materialet kan vi konstatera att de tre länsstyrelsernas funktioner och processer för att förebygga och förbereda sig inför samhällsstörningar i stora drag är lika även om planverk och funktioner kan ha olika namn. Det län som sticker ut ur organisatoriskt hänseende genom etableringen av vissa specialfunktioner är Dalarna. Det finns också skillnader mellan länens planerade krisorganisationer för hanteringen av uppkomna händelser.

I detta kapitel beskrivs förutsättningarna kortfattat. För en mer detaljerad bild av planverken hänvisas till respektive läns krishanteringsplan. I tabell 2 har vi försökt åskådliggöra vilka förutsättningar vi tittat på och om funktioner eller planer finns i länet eller ej.

Tabell 2: Länsstyrelsernas förutsättningar för att hantera uppkomna kriser.

	Dalarnas län	Jämtlands län	Gävleborgs län
TiB-funktion			
Händelseansvarig			
Krishanteringsstrategi			
Krishanteringsplan			
Instruktioner och rutiner för krisorganisationen			
Regionala samverkansråd på strategisk nivå			
På förhand utsedda ISF-funktioner			
Krisberedskapsnätverk			
Gränsräddningsråd			
Krisberedskapsnätverk med privata aktörer			
Presumtiva räddningsledare			
Resurssamordnande funktion			
Skogsbrandflyg			
Genomförd storövning			
Veckovisa regionala samverkansmöten			
<i>Teckenförklaring:</i>	 = Finns i länet	 = Finns i länet men ej beslutad	 = Finns ej i länet

## 6.1 Tjänsteman i Beredskap (TiB) och händelseansvarig

I likhet med andra bevakningsansvariga myndigheter<sup>5</sup> har alla tre länsstyrelserna en *tjänsteman i beredskap* (TiB) som är nåbar 24 timmar om dygnet, året runt. En TiB ska bidra till länsstyrelsens förmåga att agera proaktivt genom att bedriva aktiv omvärldsbevakning, larma relevanta funktioner inom länsstyrelsen (t.ex. länsledning, beredskapsdirektör och kommunikationschef) och initiera samverkan med externa myndigheter. SOS Alarm meddelar TiB om uppkomna händelser.

På Lst Jämtland har TiB ett mandat att ta in ytterligare personal för att göra en första analys av händelsen, vilket kallas *förstärkt TiB*. På Lst Dalarna kan beredskapsdirektören också fatta beslut om att tillsätta en s.k. *händelseansvarig person*. Denne har till uppgift att följa utvecklingen av situationer som kan leda till allvarliga händelser i länet samt att, vid behov, leda länsstyrelsens hantering av händelsen. Vid särskilt allvarliga händelser kan den händelseansvarige få till uppgift att upprätta och koordinera arbetet i en krisstab. Länsledningen i respektive län är den som fattar det formella beslutet om en krisstab ska aktiveras. Då utses en stabschef och funktionen TiB går tillbaka till sitt ansvarsområde och bevakar länets andra händelser.

## 6.2 Samverkan i förebyggande och förberedande syfte inom länet

Samtliga tre län bedriver flera olika typer av samverkan i syfte att bli bättre förberedda på att hantera samhällsstörningar. I det dagliga arbetet arbetar länsstyrelserna kontinuerligt med att upprätta och stödja nätverk för att stimulera kunskapsutbyte och samverkan mellan exempelvis kommunala beredskapssamordnare, kriskommunikatörer och räddningstjänster. Alla tre län har veckovisa regionala samverkansmöten för regelbunden lägesavstämning med aktörerna i länet där länsstyrelsens TiB leder mötet.

Utifrån samverkansöverenskommelser på strategisk nivå finns regionala råd som under normala omständigheter träffas ca 2-4 gånger per år. I Gävleborgs län finns ett Samhällsråd och ett Regionalt råd för skydd mot olyckor och krisberedskap där landshövdingen är sammankallande. I Jämtlands län finns på liknande vis Regionala styrgruppen för krishantering, med tillhörande arbetsutskott, samt det Regionala krishanteringsrådet, där företag och andra organisationer ingår. I Dalarnas län finns det Regionala krishanteringsrådet och det Regionala näringslivsrådet. En skillnad avseende Dalarna är att råden också utgör planerade inriktnings- och samordningsfunktioner (ISF). Dessa funktioner finns inte förberedda på motsvarande sätt i de andra två länen. I Jämtlands län menar man att det regionala samverkansmöte som Lst Jämtland sammankallar vid en potentiell samhällsstörning då även utgör länets ISF. I Jämtlands län finns även Trygghetens Hus i Östersund med lokaler där flera av länets samhällsaktörer för krisberedskap och säkerhet samverkar.

---

<sup>5</sup> Enligt 10§ Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap har länsstyrelserna och en rad andra myndigheter ett s.k. bevakningsansvar, vilket innebär att de har ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris, förebygga sårbarheter och motstå hot och risker. Enligt 11§ samma förordning ska dessa myndigheter även ha en TiB. Som tidigare redovisats (avsnitt 2), finns denna skyldighet även upptagen i 2§ Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

### 6.3 Nordsam och Gränsräddningsråd

Länsstyrelserna i de sex nordligaste länen ingår i ett länsövergripande samarbete, Nordsam (2017). I Nordsam ingår länsstyrelserna i Dalarna, Gävleborg, Jämtland, Norrbotten, Västerbotten och Västernorrland. Det finns en strategisk plan framtagen, där olika typer av samverkansgrupper för utvecklingsprojekt beskrivs. Samarbetet innebär även att länsstyrelserna ska kunna förstärka varandras krisorganisationer med stabskompetens eller GIS-kompetens och rutiner finns även framtagna för hur personalförstärkningen ska genomföras härvidlag.

Tillsammans med Lst Värmland och Hedmarks Fylke i Norge, deltar Lst Dalarna även i ett gränsräddningsråd som syftar till att möjliggöra samutnyttjande av polis, räddningstjänst och sjukvård vid gränsnära händelser. Lst Jämtland deltar på liknande sätt i ett gränsräddningsråd tillsammans med angränsande fylken i Norge.

### 6.4 Planverk och övningar

Alla tre länsstyrelser har egna planverk och strategier som beskriver formerna för krishantering i länet, före, under och efter kriser. Planerna syftar till att beskriva hur respektive länsstyrelse ska uppfylla sitt geografiska områdesansvar under en kris. Lst Gävleborgs planverk är inte beslutat men det har genomförts utbildningar och övningar utifrån innehållet. De tre länen har också upprättat olika typer av dokument för att praktiskt omsätta arbetet, så som stabsinstruktioner, funktionsbeskrivningar, rutiner och checklistor m.m. Inom respektive län finns olika samverkansavtal upprättade mellan länets aktörer i förberedande syfte.

I länen har det under 2017 genomförts stora, länsomfattande övningar i syfte att utbilda kring och öva på att operationalisera planverken. Dessa har beskrivits i de intervjuer som genomförts under utvärderingen. Lst Dalarna genomförde övningen ”Eldstorm” under 2017, vilken fokuserade på ett scenario som hade stora likheter med skogsbränderna sommaren 2018. Lst Jämtland genomförde övningen ”Hubbe2” i november 2017 där ett 20-tal kommuner, myndigheter och organisationer övade utifrån ett dammbrottsscenario. Lst Gävleborg genomförde övningen ”X-stream” i december 2017, också den utifrån ett dammbrott som scenario.

### 6.5 Organisationsstruktur för krisorganisation och stab

Inom Nordsam har en gemensam modell för krisledningsorganisationen utvecklats. Länsstyrelserna har dock anpassat och gjort egna versioner utifrån respektive läns förutsättningar. Nordsammodellen bygger i sin tur på Nato-strukturen med stabsfunktioner L1-L8. Respektive läns planerade organisationsmodeller är hämtade ur lärens krisplaner och åskådliggörs nedan.

Utan att i detalj redogöra för de ingående funktionerna så gör vi ett övergripande konstaterande att strukturerna skiljer sig åt. En skillnad är att Lst Jämtland har en chefsnivå mer än de andra länsstyrelserna, då en Chef krisorganisation ingår mellan Länsledningen och Stabschef när en krisstab aktiveras. En annan påtaglig skillnad är stabernas planerade uppbyggnad där både antalet funktioner och nomenklaturen för funktionernas uppdrag skiljer sig åt på flera punkter. Lst

Gävleborg har även valt att inkludera Samhällsrådet och Regionala rådet i sin krisledningsorganisation. Vad deras roll är under en kris framgår inte av krisplanen.

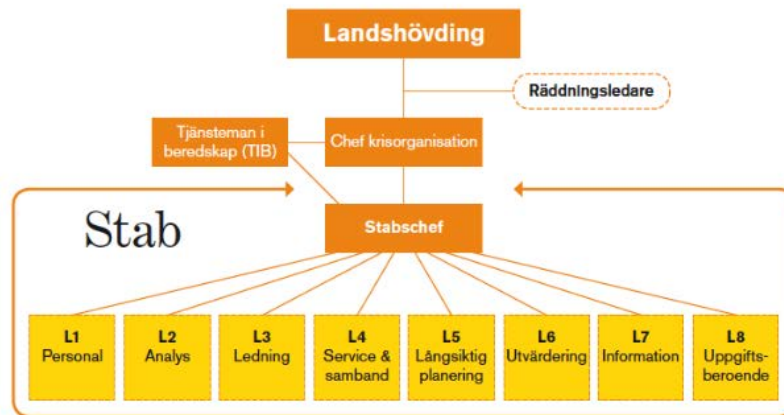


Fig. 1 Lst Jämtlands stabmodell (Länsstyrelsen Jämtlands län, 2013, s. 12)

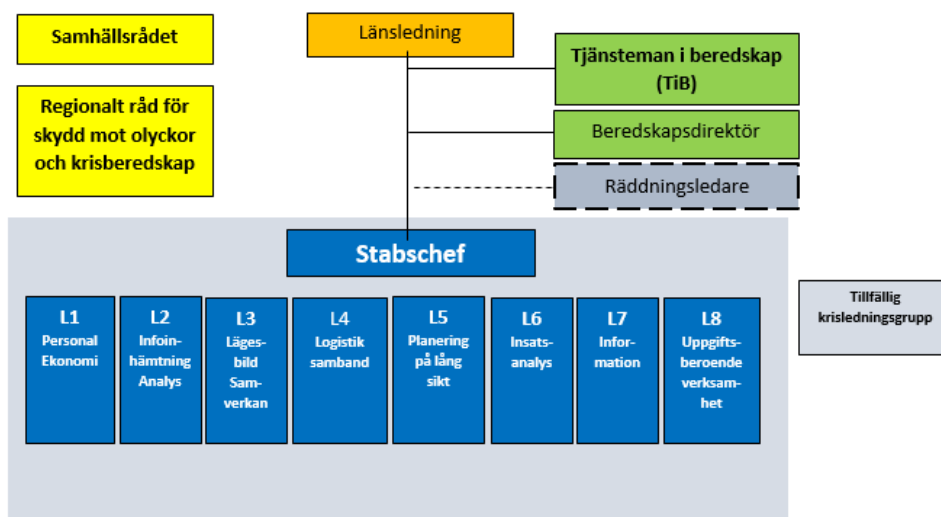


Fig. 2 Lst Gävleborgs stabmodell (Länsstyrelsen Gävleborgs län, 2017 *utkast 3.0*, s. 15)

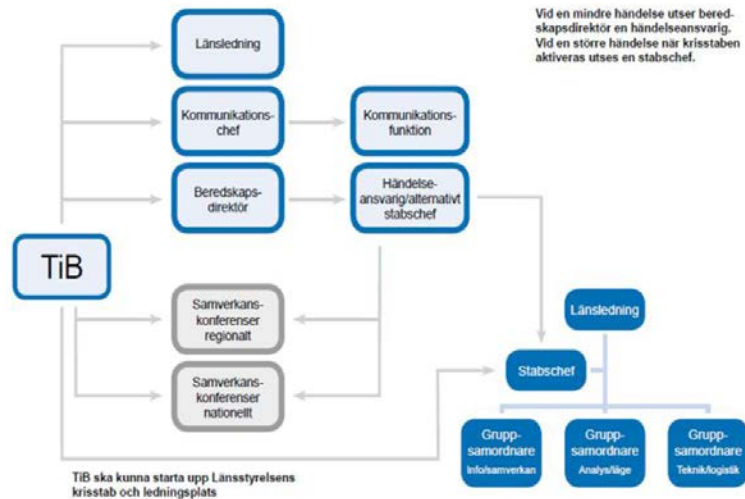


Fig. 3 Lst Dalarnas stabsmodell (Länsstyrelsen Dalarnas län, 2016, s. 9)

## 6.6 Räddningstjänsternas organisation i länen

En förutsättning som vi funnit viktig för att förstå skillnader i länsstyrelsernas olika hantering av sommarens händelser är räddningstjänsternas organisation i respektive län. I Gävleborg och Dalarna var de kommunala räddningstjänsterna delvis samorganiserade på liknande sätt vid tiden för bränderna. I respektive län fanns två förbund med omkring 3-4 räddningstjänster samt ett antal kommunala räddningstjänster som inte ingick i förbund. Flera av de största bränderna i dessa län uppstod också i kommuner som inte var förbundsanslutna (Ljusdal, Älvdalen och Malung-Sälen). Dessa förutsättningar skiljer sig åt i Jämtlands län, där ingår samtliga kommunala räddningstjänster förutom Åre kommun i ett och samma förbund sedan 2015, Räddningstjänsten Jämtland. Som ett led i att skapa överblick över och prioritera räddningstjänstresurser i länet finns i Dalarnas län en så kallad resurssamordnande funktion (RFD) som Lst kan aktivera vid omfattande kommunöverskridande händelser.

Såsom beskrevs i avsnitt 2, får länsstyrelsen under vissa omständigheter bedriva räddningstjänst och även överta ansvaret för kommunal räddningstjänst. Alla tre länsstyrelserna tar också upp detta i sina krisplaner. Lst Jämtland nämner att ett övertagande inte är så troligt i länet med anledning av räddningstjänsternas förbundsbildning. I Dalarna har länsstyrelsen inrättat funktionen *presumtiv räddningsledare* som kan bemannas av särskilt erfarna räddningsledare i länet med uppgift att leda räddningsinsatserna om länsstyrelsen skulle överta kommunal räddningstjänst. Motsvarande funktion finns planerad i Gävleborgs län men är ännu inte beslutad eller avtalad med länets räddningstjänster. Funktionen kan även aktiveras i ett förberedande skede, d.v.s. även om man inte fattat beslut om att bedriva regional räddningstjänst. Både Lst Dalarna och Lst Gävleborg anger just omfattande skogsbränder som sträcker sig över en eller flera kommun- eller länsgränser som exempel på tänkbara scenarier för övertagande av kommunal räddningstjänst. Det ska dock påpekas att det skett organisatoriska förändringar i Dalarnas län sedan sommaren 2018 (bl.a. har det bildats ytterligare ett förbund) som gjort att antalet fristående räddningstjänster i länet minskat från nio under skogsbränderna till tre idag. Detta kan påverka sannolikheten för att Lst Dalarna kommer

att behöva överta kommunal räddningstjänst och möjligen även minska betydelsen av funktionerna RFD och presumtiv räddningsledare.



## 7. Analys: Tid och proaktivitet

I *Gemensamma grunder* beskrivs förhållningssättet tid och proaktivitet som en förmåga att kunna förutse vilka samhällsstörningar som kan inträffa, hur de kan utvecklas och vilka hjälpbehov som då kan uppstå. Härutöver anser vi att proaktivitet omfattar att vidta de förberedelser som krävs för att möta dessa hjälpbehov. Kapitel 6 redogör för ett flertal sådana förberedande åtgärder, vilka både vittnar om och borgar för en proaktiv förmåga att hantera samhällsstörningar i länen. Förhållningssättet tid och proaktivitet betonar även förmågan att identifiera vilken information som behövs och vem som har den samt att våga ta initiativ till aktörsgemensam hantering. Vi menar även att proaktivitet inte bara är av vikt för att möta externa samhällsbehov utan har också betydelse för den egna organisationen, d.v.s. att man ser över arbetsbelastning för stabsmedlemmar och tar höjd för en uthållighet i staben över tid.

### 7.1 Beredskapshöjande åtgärder under försommaren 2018

Vi har i denna utvärdering identifierat en rad aktiviteter som är relaterade till länsstyrelsernas förmåga att agera proaktivt, såväl inför som under hanteringen av sommarens bränder. I samtliga län inleddes skogsbrandsbevakning med flyg kring månadsskiftet april/maj och genomfördes sedan löpande de dagar brandriskvärden översteg specifika nivåer. Under denna tid diskuterades även skogsbrandrisken under de veckovisa samverkansmötena med räddningstjänsterna i Dalarna och Gävleborg. När MSB påkallade uppmärksamhet om extrem skogsbrandrisk den 24 maj, vidtog länsstyrelserna en rad, delvis olikartade, åtgärder för att öka sin beredskap.

Lst Dalarna tillsatte en händelseansvarig person samt aktiverade funktionerna presumtiv räddningsledare och RFD som inventerade skogsbrandsresurserna i länet. Länsstyrelsen såg även över kontaktvägar till de stora skogsbolagen och informerade utbildad stabspersonal att de eventuellt skulle komma att kallas in för tjänstgöring. Lst Jämtland sammanställde en lägesbild om den extrema brandrisken till stöd för en samordnad kommunikation mellan kommuner och räddningstjänster i länet som färdigställdes den 28 maj. Samma dag skickade man även ett pressmeddelande till allmänheten om faran för skogsbränder. Lst Gävleborg initierade också en inventering av skogsbrandresurserna i länet och införde även ett eldningsförbud på allmän plats i länet den 25 maj. Motsvarande eldningsförbud infördes av Lst Dalarna den 30 maj och av Lst Jämtland den 2 juni.

Lst Gävleborg genomförde ett möte med representanter för skogsbolagen för att diskutera den extrema brandrisken och gemensamt komma överens om förebyggande åtgärder. Lst Gävleborg skickade även ut information till stora skogsägare kring vad de borde tänka på avseende värme och brandrisk. Även Lst Dalarna gick ut och avrådde från att använda skogs- och markberedningsmaskiner i länet.

En nationell läns-gemensam förberedande åtgärd vidtogs i samverkan mellan länen. Länsstyrelsen i Halland tog på sig uppdraget att fungera som mäklare av personella förstärkningsresurser mellan länen. Detta var en avvikelse för de tre länen i denna utvärdering, som förberett rutiner för resursutbyten inom Nordsam.

## 7.2 Aktivering av krisstaber

Beträffande bränder var det relativt lugnt i länen under maj och juni. Denna situation förändrades dock i samband med åskväder som i mitten av juli förorsakade de allvarliga skogsbränderna i länen. Utvecklingen föranledde länsstyrelserna att upprätta krisstaber och nedan redogörs för hur och när dessa aktiverades samt organiserades i respektive län. I Annex 1 finns en tidslinje som ger en länsövergripande översikt kring dessa händelseförlopp.

### *Dalarna*

Den 12 juli varskodde SOS Alarm Lst TiB om att det brann på fyra ställen i Älvdalen (Trängslet) och den 14 juli bröt även bränder ut i Malung-Sälen (Lima-Transtrand). Den 15 juli kontaktades den presumtive räddningsledaren av räddningsledaren i Älvdalen som meddelade att branden krävde så stor uppmärksamhet att han inte förmådde upprätthålla en skälig beredskap för andra händelser. Samtalet resulterade i att den presumtive räddningsledaren meddelade Lst TiB om att länsstyrelsen kunde behöva förbereda sig för ett övertagande av kommunal räddningstjänst. Den 16 juli samlades länsledningen, TiB, en händelseansvarig för en genomgång av läget och man beslöt då att förbereda för att gå upp i stab. En jurist fick uppdraget att utreda förutsättningarna och följderna av ett eventuellt övertagande av räddningstjänst.

I Dalarna avbröt den tilltänkte stabschefen sin semester den 17 juli och påbörjade omgående att bemanna staben genom att ringa till de personer som fanns nedtecknade på länsstyrelsens lista över tilltänkt stabspersonal. Här uppstod meningsskiljaktigheter, då länsledningen påtalade att stabschefen saknade befogenhet att begära att personal skulle avbryta sin semester för att tjänstgöra i staben. Stabschefen menade att hon inte ställde några sådana krav utan sonderade deras möjlighet och intresse att tjänstgöra på frivillig grund samt att hennes agerande var nödvändigt med hänsyn till vikten av att snabbt skapa en effektiv och uthållig stab. Den 18 juli började krisstaben arbeta, vilket några respondenter i denna studie uppfattat som senfärdigt. Länsledningen menar dock att detta mest var en formalitetsfråga då ett antal personer (ex. TiB, händelseansvarig, en kommunikatör, en jurist och HR-personal) redan arbetade med frågan sedan ett par dagar tillbaka. När staben väl upprättades hade behovet av ett övertagande minskat då den lokale räddningsledaren i Älvdalen och RFD kontaktat Södertörns brandförsvarsförbund som kom att avlasta med hantering av övrig räddningstjänst i kommunerna Mora, Orsa och Älvdalen. I samråd med det regionala krishanteringsrådet och näringslivsrådet formulerade länsstyrelsen herefter en regional inriktning som innebar att räddningsarbetet skulle ledas av kommunal räddningstjänst medan länsstyrelsen och andra aktörer i länet skulle stödja berörda kommuner. Man tillade också att resursförsörjning skulle prioriteras till räddningsinsatserna och att RFD skulle leda detta arbete.

### *Jämtland*

Den 15 juli blev Lst Jämtlands TiB uppringd av SOS Alarm som meddelade att Räddningstjänsten Jämtland ville ha kontakt. Räddningstjänsten bjöd då in till en samverkanskonferens vid lunchtid, som Lst TiB närvarade vid. Den 16 juli gick Lst Jämtland upp i förstärkt TiB och genomförde länets ordinarie samverkansmöte som kom att domineras av skogsbränderna. Beslut om att aktivera krisstab fattades den 18 juli. Respondenter från länsstyrelsen anser själva att de kunde ha agerat snabbare, men betonar samtidigt att inga externa aktörer hade begärt stöd från länsstyrelsen och att

både de och räddningstjänsterna hade svårt att avgöra ”när det började bli stort”. I likhet med Lst Dalarna, menade Lst Jämtland att de var närvarande från början och att beslutet att upprätta stab i princip bara var en formalitet.

### *Gävleborg*

Den 14 juli underrättade SOS Alarm Lst TiB om att ett flertal bränder utbrutit i länet, varpå TiB kontaktade samtliga räddningstjänster i länet och följde läget undre kommande dygn. Den 15 juli sändes ett Viktigt Meddelande till Allmänheten (VMA) kring en evakuering i Ljusdal med anledning av branden. TiB ringde då beredskapsdirektören enligt rutin och parallellt hann landshövdingen kontakta TiB på eget initiativ. Beslut fattades om att kalla in stab och en timme senare fanns sju personer på plats i ledningsrummet på Lst Gävleborg. Lst Gävleborg upprättade således sin krisstab i ett förhållandevis tidigt skede av krisen (endast en dag efter att TiB:en mottagit information om skogsbränder i länet). Enligt intervjuerna med personalen på länsstyrelsen kan ett skäl till detta vara att det finns en viss vana av att gå upp i stab samt att övningen ”X-stream” hjälpte till att vara på tårna. Länsledningen har också inställningen att det är bättre att snabbt gå upp i stab och sedan skala ned än att inte vara med från början. Branden i Ljusdal var också bara en av många pågående bränder i länet och det började bli ont om resurser, vilket påkallade behovet av samordning av regionala, nationella och internationella förstärkningsresurser.

Vår jämförande reflektion kring tidpunkten för aktiveringen av länsstyrelsernas krisstaber, är att det är möjligt att Lst Dalarna och Lst Jämtland har rätt i att det inte hade gjort någon reell skillnad för deras eget arbete om deras staber etablerats några dagar tidigare, i och med att man redan tillsatt personal för att arbeta med skogsbränderna från den 16 juli. Då beaktar man dock inte det signalvärde och tydlighet som beslutet att upprätta en stab förmedlar, d.v.s. att man visar att man vet om och tar höjd för att något allvarligt är på gång. Detta kan i förlängningen få betydelse för vilket förtroende som samverkande aktörer har för länsstyrelsen som myndighet.

### 7.3 Krisstabernas bemanning, uthållighet och lokalisering

I detta avsnitt vill vi översiktligt beskriva hur de tre länsstyrelserna kom att bemanna och organisera arbetet i staberna under hanteringen. För en detaljerad utvärdering av skillnaderna mellan länens krisplaner och genomförandet hänvisar vi till respektive länsstyrelses interna utvärdering. Vi ser det dock som viktigt att belysa även i denna rapport, då vi ser att organisationsform och planering för uthållighet är nära kopplat till ledningsstrukturer och proaktivitet. För tydlighetens skull, redovisas även detta avsnitt i länsspecifika delar.

### *Dalarna*

Storleksmässigt kom Lst Dalarnas krisstab att omfatta mellan 5-12 personer. Även om man härigenom kunde ombesörja uppgifter inom ramen för stabens tre huvudfunktioner, fanns det ofta (särskilt i inledningskedet) bara en person tilldelad respektive funktion vilket skiljer sig från krishanteringsplanen som utgår från att funktionerna bemannas av en gruppledare. Stabspersonalen har uppgett i intervjuer att rollerna varit flytande i staben och att personalen hjälpte till med varandras uppgifter när så behövdes.

Beträffande stabens uthållighet fanns det ett inriktningsbeslut vid Lst Dalarna om att klara en bemanning i tre veckor. Detta säkerställdes genom att HR-personal bistod med att sätta samman ett roterande personalschema, där personalen inte var igång dygnet runt samt att man fick förstärkning av personal via Lst Halland. Efter att förstärkning från andra länsstyrelser anlät, upplever dock stabschefen sin stab som ”resursstark”. Detta är dock först åtta dagar efter att staben formellt upprättades och samtida med att räddningstjänsten börjat kommunicera att läget var ”stabilt” med avseende på bränderna i Älvdalen och Malung-Sälen.

En del i den ovan nämnda motsättningen mellan länsledningen och stabschefen handlade om att man sökte skapa uthållighet i staben genom att tillskjuta personal som inte blivit utbildade eller övade för uppdragen. Det ska också påpekas att de tre funktionerna i Lst Dalarnas krisstab ställer olika krav på kompetenser och att man kan anta att effekten blir högre om funktionerna bemannas av personer som utbildats och övats för uppgifterna som tillfaller respektive funktion. Mot denna bakgrund är det märkligt att den enda GIS-kunniga person i staben användes för helt andra uppgifter än att framställa kartmaterial (Prospero, 2018).

### *Jämtland*

I Jämtland bemannades staben av personer som befann sig på arbetet vid tillfället för händelsen, vilka inte nödvändigtvis var utbildade eller övade för att arbeta i en krisstab. Initialt arbetade 4-5 personer i staben och senare 7-8 personer. Beträffande funktioner och arbetet i staben använde Lst Jämtland inte heller den krishanteringsplan som tagits fram, men under gruppdiskussionen uppgav man att dessa rutiner ”satt i ändå” liksom att man inte upplevde det som nödvändigt att ta in mer personal, varken från egen organisation eller genom mäklande av Lst Halland. Det framfördes också under intervjun att man övat hela krisorganisationen under övningen ”Hubbe 2” och att det då upplevdes som ”fullkomligt kaos för alla ville ha något att göra”. Detta kan ställas i kontrast mot ett uttalande av MSB:s samverkansperson som framhöll att resurstillsättningen i staben löstes ad hoc och att det inte verkade finnas uthållighet på längre sikt. Det tog nästan en vecka innan man hade upprättat ett fungerande rotationsschema för den personal som initialt bemannade stabsfunktioner och dessa arbetade även långa dagar. Som exempel arbetade två praktikanter i staben 9-10 dagar i sträck, vilket - trots lediga nätter – vi bedömer är för länge sett till kompetensnivå. Detta framfördes även självkritiskt av Lst Jämtland under gruppintervjun då man även uttryckte att ”vi hade tur” beträffande frånvaron av andra potentiella händelser och dess betydelse för stabens uthållighet. Ytterligare ett problem var överbelastning av TiB:en. Det framgår av intervjuerna att länsstyrelsen i efterhand anser att de borde ha kopplat bort TiB:en från händelsen genom att t.ex. sätta upp ett annat nummer till länsstyrelsen angående skogsbränderna.

Intervjuade från såväl Lst Jämtland som Räddningstjänsten Jämtland framhöll att den förberedda samlokaliseringen i Trygghetens Hus (där Lst Jämtland, Räddningstjänsten Jämtland, Polismyndigheten, SOS Alarm samt Försvarmakten nu samlades) var en framgångsfaktor för snabb samordning i länet. Genom samlokaliseringen så känner man varandra väl, vilket är en fördel. Såväl intervjuade från Lst Jämtland som Räddningstjänsten Jämtland anser att man kunde börja samverka snabbt tack vare att det fanns tillgängliga utrymmen för länsstyrelsen i lokaler där redan flera relevanta aktörer var samlade. Samtidigt som många respondenter talade kring fördelarna med

samlokalisering, framförde även en representant från räddningstjänsten att det kan bli för mycket spring mellan lokalerna.

### *Gävleborg*

I Gävleborg bemannades staben inledningsvis av sju personer som ringts in enligt larmplanen. Uppbyggnaden av staben följde krishanteringsplanen och den stab man haft under övningen "X-stream". Liksom i Dalarna, tillfördes även en HR-resurs med uppdrag att resursförsörja staben på lång sikt enligt ett tvåskiftsystem. På samma sätt som Lst Dalarna beskriver så har funktionerna i Lst Gävleborgs krisstab beskrivits som flytande och att man hjälptes åt där arbetsbelastningen var störst.

Vi har noterat vissa frågetecken kring uthållighet avseende TiB-funktionen även i Gävleborg då TiB:arna själva var engagerade i stabsarbetet. För att avlasta TiB:en kom stabsmedlemmarna på lösningen att hela tiden ha TiB-telefonen i stabsrummet och dela på rollen gemensamt. Mot slutet av juli lånades dock en TiB in från Uppsala, vilket lösgjorde ordinarie TiB:ar för stabstjänstgöring.

I samband med beslutet att överta kommunal räddningstjänst, fattade också Lst Gävleborg beslut om att flytta staben till Färila, vilket enligt intervjuerna skulle ha skett oaktat övertagandet eller ej. Här kom staben att växa betydligt och strukturen fick anpassas för att kunna slås samman med de befintliga räddningstjänststaberna. I grunden fanns en anpassad Nato-struktur och staben bemannades med omkring 85-90 personer. Genom flytten till Färila kom Lst Gävleborg, likt Lst Jämtland, att samlokaliseras med flera samverkande aktörer. Inledningsvis uppstod vissa komplikationer relaterat till att stabsfunktionernas ansvarsområden inte stämde överens med länsstyrelsens stab i Gävle. Detta förvirrade inledningsvis personal från Lst Gävleborg som i flera fall bytte funktion och inte fått tillräcklig information innan omlokaliseringen.

### 7.4 Initiativ till samverkansmöten

Samtliga länsstyrelser visade på proaktivitet genom att tidigt kalla till regionala samverkanskonferenser med aktörer i länen (t.ex. räddningstjänsterna, beredskapssamordnare, landstinget, polis och SOS Alarm). Sådana möten hålls i normalfallet en gång per vecka, men kom att bli dagliga under en två veckors period. Lst Gävleborg höll möten två gånger per dag i början av hanteringen. De första regionala mötena genomfördes den 16 juli i såväl Gävleborgs som Jämtlands län och den 17 juli i Dalarnas län (i de två senare länen alltså redan innan staben formellt upprättats). I Gävleborg uppmanade länsstyrelsen samtliga aktörer inom samverkanskonferenserna att förhålla sig proaktiva vilket framgår av minnesanteckningarna: *"Alla aktörer uppmuntras att se över vilket stöd som de kan erbjuda – vänta inte på efterfrågat behov – erbjud det ni kan tänka er behövs."*

### 7.5 Analytisk framförhållning

En viktig förutsättning för att kunna agera proaktivt är att kunna identifiera möjliga händelseutvecklingar på kort och lång sikt. I samtliga tre länsstyrelsers planerade stabsorganisationer ingår någon form av analysfunktion men av dataunderlaget som beskriver

stabsarbetet framgår att länsstyrelserna under händelsernas början framförallt lade kraft på att skapa en samlad lägesbild. Som exempel hade staben i Gävleborgs län inledningsvis svårt att få in information från räddningstjänsterna och därmed att skapa en samlad lägesbild av de pågående bränderna. Eftersom utgångsläget var oklart blev det också svårt att arbeta fram analyser på längre sikt. I samtliga tre läns krisstaber ser vi att en central del av lägesbilden, med avseende på prognoser, var SMHI:s väderleksrapporter för att kunna vara på tårna vid eventuella väderomslag. Länsstyrelserna har även visat prov på proaktivitet i en rad andra frågor, t.ex. att man avlyste sjöar för att säkerställa att flygande brandsläckningsresurser kunde hämta släckvatten och minimera risken för personskador i samband med detta samt att Lst Dalarna och Lst Gävleborg förutsåg ett behov av psykosocialt stöd till de många privata skogsägarna i länen. Relativt tidigt kan man också skönja att samtliga län börjar tänka kring efterarbetet och behovet av en organisation som handhar detta. I syfte att reducera risk för personskador, föreskrev även länsstyrelserna om förbud för allmänheten att vistas i brandskadade skogsområden. Det har dock inte blivit tydligt för oss om, och på vilket sätt, dessa proaktiva åtgärder var grundade i en strukturerad analysprocess.

För att ta höjd för möjliga avvikelser från troliga händelseförlopp, brukar det förordas att krisstaber identifierar s.k. omfallsplaner som beskriver ett alternativt agerande utifrån icke förväntade scenarier. Varken genom intervjuer eller i vår dokumentanalys kan vi se att Lst Gävleborg eller Lst Jämtland aktivt arbetade med att ta fram möjliga alternativa scenarier och dess tänkbara konsekvenser. Förhållandevis sent in i hanteringen (28 juli) började Lst Dalarna ta fram en omfallsanalys som t.ex. beskrev vad som skulle kunna hända om branden i Älvdalen spreds in i Jämtlands län. Då det framgick att Lst Jämtland och Lst Gävleborg inte gjort motsvarande analyser, delgav Lst Dalarnas sin analys till dem.

De modeller som länsstyrelserna använder för sina respektive lägesbilder innehåller rubriker som kräver också en viss grad analytisk ansats. Vi kan se att länsstyrelserna har fyllt i information angående detta men vi har inte haft någon möjlighet att göra en djupare analys av innehållet. Trots detta gör vi bedömningen, utifrån de intervjuer vi genomfört, att man på länsstyrelserna inte med systematiska metoder arbetat med analys under hanteringen av sommarens bränder. För att återknyta till kapitlet om länsstyrelsernas stabsorganisation så beskriver både Lst Dalarna och Lst Gävleborg att funktionerna i krisstaben var flytande och att man hjälptes åt. Att hjälpas åt inom en stab kan visa på ett flexibelt förhållningssätt men samtidigt kan det innebära att uppgifter faller mellan stolarna. Vi ser det som möjligt att de funktioner som har mest att göra prioriteras på bekostnad av arbetet i funktioner där uppdragen inte är lika tydliga. Ett exempel är analysfunktionen. Vi ser en risk att detta i förlängningen leda till att krisstaberna arbetar alltför händelsestyrt (reaktivt) och förlorar förmåga att planera för proaktiva åtgärder och omfall.

Vårt generella intryck från arbetet med utvärderingen är att analysfunktionen är en svår funktion att arbeta i och leda. Det krävs tillgänglig tid och övning för att med kvalitet kunna arbeta med exempelvis antaganden, konsekvenser, osäkerheter, utmaningar, omfall eller värsta tänkbara händelseförlopp. Beroende på vilka samhällssektorer som är drabbade så kan behovet av specifik kompetens i just analysfunktionen skifta. I länsstyrelsernas samordnande uppdrag kan också finnas behov av att de inblandade aktörernas analyser beaktas vilket kräver ingående kunskap om dessa aktörers verksamhet.



## 8. Analys: Helhetssyn

I detta avsnitt tar vi upp hur länsstyrelserna, via t.ex. samverkansmöten och lägesbilder, verkade för en helhetssyn inom och utom länen som ett led i att åstadkomma inriktning och samordning av samhällets resurser under hanteringen av skogsbränderna.

### 8.1 Länsstyrelsernas samverkansmöten och ISF

Ett av länsstyrelsernas viktigaste verktyg för att skapa förutsättningar för samordning och inriktning är att sammankalla länets aktörer till gemensamma möten. Samtliga tre länsstyrelser genomförde dagliga samverkanskonferenser med aktörerna i länet samt andra myndigheter som bedömdes vara relevanta för hanteringen. På dessa möten kunde aktörerna dela lägesbilder med varandra samt uttrycka och möta behov. Genom mötena kan vi se att länsstyrelserna strävade efter att skapa nödvändig samordning i länen. Länsstyrelsernas staber hade även dagliga stabsorienteringar och regelbundna avstämningar med länsledningen.

I *Gemensamma grunder* (MSB, 2018, s. 197) definieras inriktning som *orientering av tillgängliga resurser mot formulerade mål*. I grunden handlar det om att alla aktörer ska dra åt samma håll. Som framgick av kapitel 2, är en inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) icke-permanent, aktiveras vid behov och aktörernas representanter i gruppen ska ha det handlingsutrymme som krävs för hanteringen (ibid, s.79). Vi gör bedömningen att både Lst Dalarna och Lst Gävleborg försökt uppnå länsgemensam inriktning genom att de sammankallade ett antal ISF-möten under händelsen, utöver samverkanskonferenserna. Lst Dalarna sammankallade sina på förhand förberedda ISF:er, d.v.s. det regionala krishanteringsrådet och näringslivsrådet, var fjärde dag. I mötesanteckningarna från ISF-mötena kan vi se att syftet bl.a. var att "*enas om en gemensam inriktning*". Dock framgår det av Prosperos utvärdering (2018, s. 21) att man inte diskuterade inriktning under ISF-mötena i Dalarna och att dessa var mer av formen samverkansmöten och utbyte av lägesbild. En förklaring till detta, som också framgår av Prosperos utvärdering, kan vara att det var otydligt för deltagande aktörer att funktionen avsåg personer med mandat att fatta beslut och således inriktning. I intervjuer vi genomfört har det framkommit att Älvdalens kommun inte nåddes av någon inbjudan till ISF-mötena, vilket kan anses vara beklagligt eftersom de var en av de mest drabbade kommunerna.

Lst Gävleborg sammankallade fyra ISF-möten under hanteringen, med behovsanpassad frekvens. Målet med ISF-mötena var att skapa en gemensam målbild för länets hantering. Kallelsen till ISF-mötena avsåg personer med mandat att fatta beslut, som kommunchef eller motsvarande. Vår bild av Gävleborgs målbild är att den fick genomslag. Den omnämndes i alla sammanhang, vid varje samverkanskonferens, stabsorientering och i lägesbilderna. Enligt de intervjuer vi genomfört så gav ISF-mötena en tydlig gemensam inriktning, om än bred. Mötena fick också "*igång*" fler aktörer, de "*fick upp ögonen på dem*", att det var allvar och att länets aktörer behövde hjälpas åt vilket vi ser som en väldigt viktig effekt.

Vår bedömning är att länsstyrelsen i Gävleborg är det län som ligger närmast den beskrivning av ISF som anges i *Gemensamma grunder* (MSB, 2017, s. 79). Däremot kan vi inte säga huruvida det



ger fördelar eller nackdelar med att ha förberedda ISF:er, utan vi kan bara belysa skillnaden mellan länen.

Lst Jämtland sammankallade inte till motsvarande ISF där inriktande beslut för länet kunde fattas. Vår tolkning av skälet till detta är att de agerade som stöd till räddningstjänsten, något som man också kom överens om med Räddningstjänsten Jämtland, och därför inte upplevde att de hade en inriktande funktion i länet. Under gruppintervjun med Lst Jämtland i efterhand, uttrycker de dock att denna roll på ett sätt gjorde att de blev passiva i sitt agerande. Lst Jämtland menar att staben härigenom blev mer reaktiv än proaktiv och att de särskilt i ett inledningsskede blev väldigt behovsstyrda, dels från räddningstjänst men även från kommunerna. Härjedalens kommun nämner i Lst Jämtlands egen utvärdering att de saknade ett strukturerat arbete tillsammans i länet och att de gärna hade sett mer överenskommelser, beslutsfattande och annat arbete tillsammans på samverkansmötena än den nu mer lägesorienterade karaktären på mötena. Även en representant från Räddningstjänsten Jämtland saknade inriktningsbeslut och gemensamt arbete under samverkansmötena.

## 8.2 Helhetssyn genom regional samlad lägesbild

I länsstyrelsernas geografiska områdesansvar ligger ansvaret att skapa en regional samlad lägesbild som underlag till inriktning och samordning i länet. En samlad lägesbild syftar till att skapa en överblick för att öka förmågan att upprätthålla en helhetssyn som kan användas för aktörsgemensamt agerande (MSB, 2017, s. 119).

De tre länsstyrelserna tog dagligen fram samlade lägesbilder som publicerades i WIS. Lst Dalarna och Lst Jämtland byggde sina lägesbilder på en modell som har tagits fram inom Nordsam, den s.k. *fyrfältaren*. Lst Gävleborg skrev först lägesbilden som en rapport i löptext, men även de gick över till en version av fyrfältaren i slutet av juli. Vi ser vissa skillnader i lägesbilderna, framförallt beträffande deras omfattning och detaljnivå. Lst Jämtland har formulerat sig mycket kortfattat jämfört med Lst Dalarna och Lst Gävleborg. Även rubriksättningen skiljer sig åt vilket framgår av tabell 3. Utifrån länsstyrelsernas ansats att utgå från samma modell, *fyrfältaren*, tror vi att skillnaderna speglar en utmaning i bedömningen av vilken information som är viktig att ha med samt i vilken kategori den ska placeras. Lst Jämtland fick enligt information från våra intervjuer hjälp av MSB:s samverkansperson med att strukturera upp lägesbilden och förstå vad som skulle noteras i respektive kategori. Lst Gävleborg uppgav under gruppintervjun att det av utrymmesskäl var svårt att få med all information i lägesbilden och de väckte själva frågan om resursbehov och logistik bör ingå i lägesbilden eller ej. Vi har inom ramen för denna utvärdering inte haft möjlighet att analysera skillnaderna närmare men frågan bör vara intressant för fortsatt läns-gemensamt utvecklingsarbete.

Tabell 3. Övergripande rubriksättning i lägesbilden.

Lst Dalarna	Lst Jämtland	Lst Gävleborg
Fakta Antaganden Utmaningar Förslag till gemensam inriktning Förslag till Gemensamt huvudbudskap	Fakta Antaganden, Osäkerheter/Informationsbehov Inriktning	Fakta om nuläget Antaganden – lägesutveckling Målbild och gemensam inriktning Prioriteringar

Både Lst Jämtland och Lst Gävleborg bifogade kartor till lägesbilden med olika typer information om bland annat brandutbredning och fornlämningar (Jämtland) och brandläget, evakueringar, trafikinformation m.m. (Gävleborg). Vi har inte tagit emot motsvarande kartunderlag från Dalarna. Att visualisera lägesbilden är ett sätt att skapa överblick av komplex information (MSB, 2018, s. 125) vilket vi bedömer är en viktig faktor för förmågan att skapa helhetssyn.

Genom lägesbilderna försökte länsstyrelserna fånga upp och kommunicera behoven i länen. I alla tre lärens lägesbilder kan vi se uttryck för aktörernas behov och att antingen länsstyrelserna eller andra aktörer försöker möter dessa. Detta tolkar vi som ett bidrag till samordning av länets resurser. Sammanfattningsvis kan vi säga att alla länsstyrelser rent tekniskt uppfyllde sitt geografiska områdesansvar genom att sammanställa en samlad regional lägesbild i syfte att verka för en helhetssyn i länet. Vi återkommer till frågan om lägesbilder i vår avslutande diskussion i denna utvärdering.

### 8.3 Användningen av den regionala lägesbilden på nationell nivå

En samlad regional lägesbild är även ett viktigt underlag för att rapportera mellan olika administrativa nivåer (MSB, 2018, s. 123) vilket är en del i länsstyrelsens geografiska områdesansvar. En av frågeställningarna som länsstyrelserna specifikt vill ha belyst i denna utvärdering är hur den regionala lägesbilden, som lades ut dagligen i WIS, användes som underlag för att skapa en nationell lägesbild.

Vid intervju med den funktion som stod för MSB:s nationella lägesbilder under sommarens händelser så förklarar man att det fanns två typer av lägesbilder som MSB tog fram som är relevanta att ta upp i denna rapport. MSB:s räddningstjänststöd tog dagligen fram en lägesbild specifikt för bränderna genom direktkontakt med räddningstjänsterna i landet. Sedan tog man fram en lägesbild veckovis som baserades på hemställningar om information som ställdes till länsstyrelserna och andra myndigheter i landet. Även om man, som det uttrycks, "*hade viss koll på regionala lägesbilder i WIS*", så verkar inte MSB ha använt de samlade regionala lägesbilderna för att ta fram den nationella lägesbilden. Vi tycker detta är en intressant aspekt att belysa, och att det bör utredas hur regionala lägesbilder är tänkta att fungera som underlag mellan olika administrativa nivåer. I detta fall kan det vara intressant att undersöka om, och i så fall varför, den nationella nivån inte ansåg att regionala lägesbilden var användbar för skapandet av den nationella lägesbilden, men det ligger utanför denna utvärderings avgränsningar.

### 8.4 Länsgemensam helhetssyn för WXZ-länen

Under hanteringen av sommarens skogbränder förekom det samverkan över länsgränserna på flera sätt. Till exempel deltog länsstyrelserna på varandras samverkanskonferenser i stor utsträckning. Det fanns dock vissa tekniska hinder. Lst Jämtland var inbjudna till Lst Dalarnas konferenser, men utifrån problem med talgruppen i Rakel så kunde de inte närvara.

På länsledningsnivå förekom daglig dialog både mellan länsråd och mellan landshövdingar. Innehållet i kontakten verkar främst ha handlat om att dela lägesbilder men även frågor om övertagande av kommunal räddningstjänst samt hur brandspridning över länsgränserna skulle hanteras diskuterades. På ett möte med räddningsledare i Gävleborgs län, länsråd och landshövdingar togs ett aktivt beslut att om bränderna går över administrativa länsgränser så följer räddningstjänstinsatserna efter. Det förekom även avstämningar och erfarenhetsutbyte med andra länsråd så som med Halland, Uppsala och Västmanland.

Drygt en vecka in i händelsen tog Lst Dalarna initiativ till en daglig avstämning mellan de tre länsstyrelsernas staber, de s.k. WXZ-mötena, med ett första möte den 23/7. Syftet med mötena var att "*skapa övergripande lägesbild för Dalarna, Gävleborgs och Jämtlands län. Vad som händer, vari utmaningarna ligger och hur vi kan lösa dem*". Via WXZ-mötena kunde länsstyrelserna ge varandra tips om hur man kunde förbättra krishanteringen och stabsarbetet i allmänhet samt förmedla egna behov och diskutera gemensamma behov. Lst Dalarna tog på sig undersöka hur efterarbetet kunde samordnas och förmedlade även sin omfallsplanering till övriga länsstyrelser. De tre länsstyrelserna diskuterade också användandet av GIS för att logga brändernas storlek och spridning. Lst Jämtland beskrev sitt arbetssätt med att logga bränderna och Lst Gävleborg förmedlade att de har en geocellsfunktion, och kontaktuppgifter byttes mellan de två. Vid mötet 26 juli erbjuder sig Lst Jämtland att sätta upp ett Webb-GIS för att skapa gemensam karta över de tre länen som respektive län kan lägga ut i WIS, men för oss är det oklart huruvida detta kom till stånd. Lst Jämtland beskriver i intervjuer att de tog fram och delade kartmaterial med hjälp av GIS, vilket även ska ha nyttjats av Gävleborgs län som skall ha bidragit med data.

De tre länsstyrelsestaberna verkar alla uppleva att det inte fanns tid för mer omfattande samverkan mellan länen än dessa dagliga avstämningar av lägesbild och stöd i stabsarbetet. Exempelvis diskuterar man att skicka samverkanspersoner till de andra länen staber, men konstaterar att det inte finns personal nog. Mötena upplevs som givande av Lst Jämtland som i gruppdiskussionen nämner att dessa avstämningar var ett bra sätt att utbyta erfarenheter. Lst Gävleborg använde WXZ-mötena för att bibehålla en viss lägesbild kring utvecklingen i Dalarna och Jämtland och de bidrog med sin lägesbild men inte så mycket mer.

Genom minnesanteckningar från WXZ-mötena kan vi se att respektive län beskrev sina lägesbilder, men att skapandet av en övergripande lägesbild för de tre länen (som mötena bl.a. syftade till) inte har dokumenterats. Detta är något vi anser kunde varit en styrka med de länsgemensamma mötena. Ett exempel där vi kan se vikten av denna samlade lägesbild över länsgränserna är i situationer där bränder hotade att korsa länsgränser. Som beskrivits tidigare, hade både Härjedalens kommun och Räddningstjänsten Jämtland svårigheter med att få en lägesbild över bränder som hotade från såväl Dalarna som Gävleborg. Vi ser att detta är särskilt allvarligt när det handlar om en evakuering den 19 juli av byn Huskölen i Härjedalen som hotades av branden i Ljusdal. Utifrån våra intervjuer kan vi konstatera att omhändertagandet av och informationsspridningen kring evakueringen hade brister. Räddningstjänsten Jämtland uppger att de inte fick någon information om evakueringen men eftersom samhället låg i Härjedalens kommun fick de ta beslut om evakueringen ändå. Härjedalens kommun upplevde svårigheter med att få information om både evakuering och när evakueringsbeslutet skulle hävas. Bristerna blev dock uppmärksammade av Lst Gävleborgs stab i

Färila. Några dagar efteråt tog staben initiativ till att finna en samverkansperson på Härjedalens kommun som kunde närvara i staben i Färila för att underlätta informationsutbytet. En person från Härjedalen deltog under en dag men närvarade inte mer efter det.

Härjedalens kommun har i våra intervjuer även beskrivit generella svårigheter med att kunna identifiera vilka behov de själva hade i organisationen, då de hade två stora bränder som hotade kommunen. Kommunen bekräftar att de själva kunde ha satt sig ner och funderat över vilka behov man hade, men att det samtidigt hade varit bra om "*någon hade knackat på dörren*" och hjälpt till med att förstå situationen, t.ex. Lst Jämtland. Under gruppintervjun uttryckte Lst Jämtland att Härjedalen hade möjlighet att uttrycka behov under samverkanskonferenser, men även att länsstyrelsen skulle ha kunnat ha tagit ett större ansvar gentemot Härjedalen för att stödja deras arbete med att få lägesbild.

Bristerna i samverkan mellan länen och Härjedalens kommun fick inga stora negativa konsekvenser, men vi anser att det finns en risk att människor kommer till skada då områden mellan administrativa gränser faller mellan stolarna till följd av att läget är oklart. För att ta hand om dessa "transboundary crises", d.v.s. den allt mer förekommande typen av kriser som sprids över geografiska och administrativa gränser (Ansell, Boin & Keller, 2010), föreslår vi att de aktörer som har geografiskt områdesansvar såsom länsstyrelserna ytterst tar ansvaret för att skapa den lägesbild som behövs. Förslagsvis kan länsstyrelserna skicka ut samverkanspersoner till varandras staber samt skapa gemensamma kartor med GIS. Vi förstår att resursbristen var en stor fråga för länsstyrelsernas staber, men att man kunde överväga att ta in personal från den gemensamma resurspoolen som sköttes av Hallands län, alternativt kalla in mer egen personal, för att bl.a. skicka ut dessa samverkanspersoner.

## 8.5 Samverkan med nationell nivå

De tre länsstyrelserna deltog dagligen i möte med MSB där man specifikt diskuterade situationen i de tre länen. Länsstyrelserna deltog även i MSB:s nationella samverkansmöte tre gånger per vecka. Utöver mötena med MSB så förmedlade och svarade länsstyrelserna upp mot en rad hemställningar om information från olika nationella myndigheter, t.ex. MSB, Socialstyrelsen, Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen.

Lst Dalarna bedrev aktiv omvärldsbevakning för att skapa sig en uppfattning om läget också utanför sitt geografiska område. I Gävleborgs län hade samverkansfunktionen motsvarande uppgift och att rapportera kring omvärldsbevakning på varje stabsorientering. Omvärldsbevakningen inkluderade det nationella läget samt nationell inriktning och prioriteringar. Omvärldsbevakningen var enligt många av de intervjuade en viktig punkt som gav en annan dimension för insatsen. Det gav en förståelse för prioriteringar av de internationella resurserna och de drabbade länens situation i ett större sammanhang. När händelsen hade börjat lugna ner sig i Jämtland visade Lst och Räddningstjänsten Jämtland på helhetssyn som sträcker sig nationellt när man vid lägesberedningsmötet visar förståelse för att nationella och internationella resurser kan komma att prioriteras om, och man ser därav inget behov av att begära in nya resurser. Att förstå nationella

prioriteringar, och även verka utifrån dem, är en viktig effekt av den nationella inriktningen och samordningen.

Både Lst Jämtland och Räddningstjänsten Jämtland anser dock att MSB hade kunnat komma igång med den nationella samordningen tidigare, bl.a. saknade man en nationell lägesbild från MSB initialt. När MSB väl hade kommit igång, anser Lst Jämtland att de generellt var till stor hjälp under hanteringen av händelsen och avseende resurser beskriver de att "*vi fick allt vi behövde*". Både länsstyrelsen och Räddningstjänsten Jämtland anser att MSB:s samverkansperson som var på plats i Trygghetens Hus var till stor hjälp. Lst Jämtland nämner dock i MSB:s utvärdering att kontakten mot MSB fungerade tillfredsställande först när samverkanspersonen var på plats. Lst Gävleborg upplevde också ett stöd från och en samverkan med MSB vilket framgår av intervjuer och av deras svar på MSB:s utvärdering. Stödet och samverkan bestod av kontakter, utbyte av lägesbilder, nationella samverkanskonferenser samt MSB:s samverkanspersoner och HNS-stöd (Host Nation Support). Lst Gävleborg beskriver dock att det var viss skillnad mellan deras förväntningar på hur många nationella Samverkan och Ledningsresurser (SOL) som MSB förfogade över jämfört med det antal som personer som kom efter en hemställan som länsstyrelsen tidigt gjorde. Länsstyrelsen efterfrågade 54 personer. Det kom två.

Alla de tre länsstyrelserna skickade officiella hemställningar för räddningstjänstresurser till MSB. Alla tre länsstyrelser har också uttryckt viss frustration över att MSB frångick ordinarie vägar för att mäkla nationella förstärkningsresurser och internationella resurser för räddningstjänst. Detta ska enligt krishanteringssystemets uppbyggnad gå via länsstyrelserna till MSB genom officiella hemställningar. Nu skapade MSB en direktkontakt med räddningstjänsterna i bl.a. Dalarna, Jämtland och Gävleborg för att ta del av deras lägesbild och behov. Länsstyrelserna upplever generellt att detta antagligen fick en god effekt på själva brandsläckningen men att kommunikationen kring arbetssättet brast. Lst Jämtland anser att MSB ska prioritera nationella och internationella resurser inom Sverige - och gärna får vara tydligare i denna roll - men att resurserna och kommunikationen ska gå via länsstyrelsen och därifrån prioriteras inom länet. Alla tre länsstyrelserna uppger att de inte fick tillräcklig information samt att effekten av detta improviserade arbetssätt blev dubbelarbete och förvirring. Även om MSB var tydliga med att alla förfrågningar om nationella och internationella förstärkningsresurser skulle gå via länsstyrelsen, upplevde sig t.ex. länsstyrelsestaberna i Dalarna inte ha god insyn kring behovet av dessa förstärkningsresurser eller hur, var och när de kom länet till del. Detta kan dels ha berott på det självständiga arbetet i RFD, inklusive Lst Dalarnas val att placera MSB:s samverkansperson där, och dels på MSB:s arbetssätt. Vi har i arbetet med utvärderingen varit i kontakt med MSB som uppger att deras bild är att de var tydliga och öppna med hur de arbetade, något som bl.a. förmedlades under de nationella konferenserna som hölls med länsstyrelserna och att det inte framkom någon kritik mot denna lösning under själva händelsen.

## 9. Analys: Medvetet beslutsfattande

Att fatta medvetna beslut under en samhällsstörning handlar i generell mening om att minska sannolikheten för att beslut fattas alltför intuitivt eller på felaktiga grunder och får oönskade konsekvenser för egen organisation eller andra aktörer. Enligt *Gemensamma grunder* gynnas en medveten beslutsprocess av att den är transparent och kommunicerbar, att beslutsfattande sker tillsammans med andra och av att beslut formuleras genom en analytisk process. (MSB, 2018, s. 55) Vi har valt att analysera länsstyrelsernas egna beslut och beslutsprocesser. Såsom framgick av avsnitt 2, är länsstyrelsernas primära roll under samhällsstörningar sällan att fatta beslut, åtminstone inte kring själva räddningsinsatserna. Fokus ligger snarare på att åstadkomma inriktning och samordning genom att utöva inflytande och nå överenskommelser (ibid, s. 92), vilket sker tillsammans med andra aktörer. Former för detta, till exempel samverkanskonferenser och skapandet av lägesbilder, har vi dock valt att analysera under förhållningssättet helhetssyn (avsnitt 8.3).

### 9.1 Länsstyrelsens beslut under bränderna

En viktig utgångspunkt för oss i analysen kring medvetet beslutsfattande har varit att försöka urskilja vilka beslut länsstyrelserna fattade under hanteringen av sommarens skogsbränder. Utifrån vår dokumentanalys har vi identifierat att följande typer av beslut fattades av länsstyrelserna: interna beslut, beslut till stöd för räddningstjänstinsatsens genomförande, beslut kring efterarbetets organisation samt beslut i brand- och olycksförebyggande syfte.

Länsstyrelsernas interna beslut under sommaren avsåg i huvudsak beslut kring aktivering av olika funktioner i krisorganisationen, beslut om att aktivera krisstab, inriktningsbeslut för stabens arbete, beslut för att skapa uthållighet (t.ex. beslut om tvåskiftsarbete, beredskap, att bryta/inte bryta semester) och prioriteringar inom egen organisation. Några av dessa beslut har blivit formellt upprättade, underskrivna och diarieförda som beslut, andra framgår av dataunderlaget på annat sätt i t.ex. minnesanteckningar eller beslutsloggar. Vissa beslut fattades som stöd för räddningstjänstinsatsens genomförande, t.ex. avlysning av sjöar för flygande släckresurser. I denna kategori ingår även de beslut som Lst Gävleborg fattade relaterat till övertagandet av räddningstjänstinsatsen. Några beslut syftar till att förebygga brand eller olyckor, såsom de eldningsförbud som upprättades och beträdandeförbud i branddrabbade områden. De exempel på formella beslut som framkommit i vår dokumentanalys redovisas i tabell 3.

Tabell 3. Exempel på Länsstyrelsens formella beslut i respektive län

Lst Dalarna	Lst Jämtland	Lst Gävleborg
<ul style="list-style-type: none"><li>• Aktivering av funktionerna händelseansvarig person, presumtiv räddningsledare och RFD</li><li>• Beslut om aktivering av Lst stab med inriktning för det interna arbetet</li><li>• Eldningsförbud</li><li>• Beslut om stab för efterarbetet</li><li>• Tillträdesförbud för brandskadade områden</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Beslut om aktivering av Lst stab</li><li>• Eldningsförbud</li><li>• Beslut om avlysning av sjöar</li><li>• Tillträdesförbud för brandskadade områden</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Beslut om aktivering av Lst stab med inriktning för det interna arbetet</li><li>• Eldningsförbud</li><li>• Beslut om avlysning av sjöar</li><li>• Länsgemensamt inriktningsbeslut</li><li>• Beslut om övertagande av räddningstjänstinsats</li><li>• Beslut om upprättandet av skyddsobjekt i Färila</li><li>• Beslut om arbetsordning för stab i Färila</li><li>• Avslut av räddningstjänstinsats och upphävande av övertagandet</li></ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tillträdesförbud för brandskadade områden</li> <li>• Beslut om Samordningskansli för efterarbetet</li> </ul>
--	--	---

Utöver de formella besluten har länsstyrelserna fattat ett stort antal andra sorters interna beslut, t.ex. kring prioritering mellan arbetsuppgifter eller beslut om sändlistor och frekvenser för kallelser till samverkanskonferenser.

En väsentlig skillnad är antalet beslutshandlingar som upprättats för respektive länsstyrelse. Lst Gävleborg har, utifrån vad som framkommit i dokumentanalysen, fattat betydligt fler beslut än de andra länen. Vi relaterar detta till det faktum att Lst Gävleborg tog en annan roll genom sitt övertagande av räddningstjänstinsatsen. Då uppstod ett behov av fler beslut än för till exempel Lst Jämtland, som i huvudsak gjorde tolkningen att länsstyrelsens stab var ett stöd för räddningstjänsten i länet.

Återigen blir det här angeläget att reflektera över länsstyrelsernas generella roll under en samhällsstörning. Beslutet att aktivera krisorganisationen är ett viktigt beslut men när uppdraget sedan är att åstadkomma inriktning och samordning, genom att utöva inflytande och nå överenskommelser, blir en beslutsanalys mer komplex. Kanske måste analysen då innehålla en djupare undersökning av huruvida en länsgemensam inriktning eller en samlad lägesbild varit till stöd för andra aktörers medvetna beslutsfattande. Denna dimension ligger dock utanför ramen för denna utvärdering.

## 9.2 Beslutens transparens och spårbarhet

I vår tolkning av förhållningssättet medvetet beslutsfattande ingår om beslut och beslutsunderlag är dokumenterade och spårbara. Detta uttrycks inte explicit i *Gemensamma grunder* men hänger ihop med behovet av transparens. En strävan efter så stor transparens som möjligt gör att andra kan förstå hur man tolkat problemet och upptäcka eventuella fel (MSB, 2017, s. 58). Exempelvis möjliggör formella beslut, upprättade handlingar eller loggar effektiv överlämning av information mellan avgående och tillträdande personal i ett pågående stabsarbete. Detta kan även reducera risken för dubbelarbete och inkonsekventa beslut. Det kan också leda till transparens i beslutsprocessen om beslutsgrunder och handlingsalternativ redovisas. Dokumentation av vad som hänt, vilka beslut som fattats och på vilka grunder är också av vikt för möjligheten att kunna dra lärdomar av det inträffade samt att utreda ansvars- och ersättningsfrågor i efterhand.

Utifrån de datamaterial vi fått från respektive länsstyrelse kan vi konstatera att krisstabernas arbete och viktiga beslut har dokumenterats. Lst Gävleborg har systematiskt arbetat med att dokumentera stabens arbete på hög detaljnivå, bland annat genom funktionsloggar för TiB och samtliga stabsfunktioner, vilket ger en hög spårbarhet. På Lst Gävleborgs stabsorienteringar, som också är dokumenterade och diarieförda, följde man upp beslut och uppdragsfördelning kontinuerligt. Även Lst Dalarna har uppnått spårbarhet dels genom TiB-loggar och WIS-logg, vilka kompletteras av de loggar som fördes av den händelseansvariga personen och kommunikationsfunktionen i staben. På samma sätt har Lst Jämtland redovisat loggar för GIS- och kommunikationsfunktion samt anteckningar från samverkansmöten.

Både Lst Gävleborg och Lst Dalarna har dokumenterat den inriktning som länsledningen gav för staberna i respektive län. Vad gäller Lst Jämtland så fanns det en inriktning för stabens arbete enligt de intervjuer vi genomfört. Den skrevs upp på tavlan i stabsrummet och var till hjälp för stabspersonalen vid prioritering av arbetsuppgifter, men den finns inte skriftligt dokumenterad och de personer som intervjuats i arbetet med denna utvärdering kan inte helt återge inriktningens innehåll.

Det som inte dokumenterats på ett lika systematiskt sätt hos någon av länsstyrelserna är på vilka grunder beslut fattades. I vissa fall ingår korta resonemang om skälen till beslutet i den upprättade handlingen, exempelvis kopplat till eldningsförbuden. Delvis framgår beslutsgrunderna också i det underlag som lägesbilderna och mötesanteckningarna utgör, men kopplingen mellan underlag och beslut är inte alltid tydlig.

### 9.3 Länsledningens roll och beslutsprocessen

I den formella ledningsstrukturen i länsstyrelsernas krisorganisation så utgör länsledningen högsta beslutsnivå och är därmed ytterst ansvarig för länsstyrelsens hantering av en samhällsstörning. Länsledningen svarar för den strategiska ledningen och ska inrikta krisorganisationens arbete. Givet att länsstyrelsen ur ett ansvarsperspektiv sällan är primär aktör i hanteringen av en samhällsstörning, är rollen komplex eftersom rollen att samordna skiljer sig från att leda. För att kunna fatta medvetna beslut krävs att länsledningen är väl insatt i vad som händer. Vi anser därför att det är intressant att belysa länsledningens roll i de tre länen under sommarens bränder.

Av intervjuer med länsledningen i de tre länen så framgår det att deras roller inte är tydliga under en samhällsstörning. Länsrådet i Jämtland menade att rollerna blir särskilt otydliga när händelsen är så räddningstjänstfokuserad. Av intervjumaterialet framgår det att länsledningarna i de tre länen generellt sett upplevts som tillgängliga under sommarens händelser. Lst Jämtland framhåller att landshövdingen ofta var på plats och så även enhetschefen för Samhällsenheten, och Räddningstjänsten Jämtland förklarar att de upplevde närvaron som positivt för hanteringen. På ett liknade sätt förhöll sig länsledningen i Dalarna aktivt avvaktande, vilket innebär att de hade en hög tillgänglighet samtidigt som de medvetet undvek att röra sig för mycket i staben så att stabspersonalen skulle kunna arbeta utan att känna sig iakttagna av cheferna, vilket också skulle kunna skapa otydlighet kring orderhierarkin gentemot stabschefen. I samband med aktivering av staben i Dalarna undertecknade länsledningen en inriktning för stabens arbete.

Länsledningen i Gävleborg tog sig tidigt en mer aktiv roll under hanteringen. På samma sätt som i Dalarnas län undertecknade de flera inriktningsbeslut för stabens arbete. De tog ansvaret för att förbereda länsstyrelsens övertagande av räddningstjänstinsatsen och både landshövdingen och länsrådet fanns på plats i Färila under hela hanteringen. Länsstyrelsens ordinarie arbete i Gävle leddes av annan utsedd verksamhetschef på länsstyrelsen. I Färila fanns en tydlig koppling mellan räddningsledaren, biträdande räddningsledare och länsledningen med regelbundna avstämningar kl. 8:30 varje dag. Syftet med mötena var att få en uppdaterad lägesbild och information kring vilka beslut som behövde fattas. Länsrådet framhöll i sin intervju att det fanns en fördel i att kunna bidra



direkt på plats med allt ifrån enkla personalfrågor till breda arbetsmiljöfrågor. Landshövdingen i Lst Gävleborg beskrev att hans egen roll huvudsakligen innebar att *”skaffa resurser via formella och informella kontakter och se till att resurserna används så väl som möjligt”*. I Färila ville länsledningen skapa förutsättningar för räddningsledaren och inte störa insatsen i övrigt. Intervjuad stabspersonal i Färila vittnar också om att länsledningen bidrog till att skapa en prestigelös atmosfär i staben samt att de genomgående var väldigt tydliga med inriktningen att insatsen skulle fokusera på de drabbade. Detta blev ett slags mantra i staben tillsammans med devisen att *”vara snälla mot de frivilliga, vi behöver de frivilliga”*. Genom länets ISF-möten beslutades även en bred, länsgemensam inriktning tillsammans med länets kommuner och Region Gävleborg. Även Lst Dalarna formulerade en länsgemensam inriktning på regionala ISF-möten. I Lst Jämtland har ISF:en inte tolkats på motsvarande sätt och ingen särskiljning har gjorts mellan regionala samverkansmöten och ISF-möten.

Länsledningen i Gävleborg hade mycket presskontakter och arrangerade även presskonferenser. Landshövdingen hade daglig kontakt med departementet och hade även ett värdskap vid officiella besök, avtackningar och avslutningsceremonier. I samtliga tre län närvarade landshövdingen vid de officiella besök som förekom, men det framgår av intervjuer att länsledningen i Dalarna inte hade samma värdskap som i Gävleborg. Tvärtom, blev länsledningen inte alltid kontaktade inför besöken utan varse om att VIP-personerna var på väg genom egna kontakter. I dessa fall försökte länsledningen förmå personerna att komma till länsstyrelsen för en dragning innan de besökte de brandskadade områdena. Man försökte också påverka de besökande att inte enbart åka till branden i Älvdalen utan även besöka Malung-Sälén, så att även de som arbetade vid denna brand fick uppmärksamhet för sina insatser.

Det är svårt att jämföra de tre länsledningarnas roller eftersom länsledningens arbetsformer är behovsstyrda, på samma sätt som krisorganisationen i övrigt. Många av skillnaderna beror också på Lst Gävleborgs övertagande av räddningstjänstinsatsen. Då övergår länsstyrelsen från en samordnande organisation till en ledande organisation, vilket ställer fler krav på beslut och ansvarstagande men också bidrar till en ökad tydlighet kring uppdraget vad gäller mandatet att bestämma över andra aktörers agerande. Eftersom den ledningsorganisation som byggdes upp i Färila blev så stor, beslutades även en formell arbets- och delegationsordning för de olika nivåerna i staben vilket ytterligare bör ha bidragit till tydlighet avseende beslutsstrukturen och mandat.

Generellt konstaterar vi att länsledningens roll är viktig och att deras engagemang ger ett starkt signalvärde, både gentemot samverkande aktörer och i den egna organisationen. Internt handlar det om att prioritera mellan verksamheter. Ett exempel är att tillsättning av stabspersonal kräver att man beaktar verksamheten vid länsstyrelsen som helhet. Som nämndes i avsnitt 7.1, uppstod det en meningsskiljaktighet mellan länsledningen och stabschefen inom Lst Dalarna då stabschefen – i syfte att få ihop en snabbt fungerande stab - själv ringde upp personal utifrån den lista över stabspersonal som fanns förberedd för detta. Problemet var bara att de flesta på listan själva befann sig på semester och länsledningen påtalade för stabschefen att denne inte hade befogenhet att återkalla personal från semestrar. Att engagera de som själva säger sig ha intresse, tid och lust kunde dessutom medföra att vissa avdelningar skulle belastas mera än andra och även få svårt att leva upp till sina åtaganden. En av respondenterna på Lst Dalarna antydde detta som skäl till vikten av att

länsledningen, som förutsätts ha en god översikt av länsstyrelsens verksamhet och behov i dess olika delar, involveras i tillsättningen av stabspersonal. Med tanke på den personkännedom som stabschefen kan ha om den personal som utbildats och övats för sitt uppdrag i staben, är det dock av vikt att tillsättning av stabspersonal sker i samråd mellan länsledning och stabschefen.

Det kvarstår vissa frågetecken kring med vilken uthållighet länsledningen kan verka under en utdragen samhällskris. Om arbetet blir omfattande i tid och ansvarsområden, så som det blev för Lst Gävleborg, kan det uppstå en glapp i förhållande till länsstyrelsens linjeverksamhet. Det ligger dock utanför denna utvärderings avgränsningar att undersöka vilka konsekvenser hanteringen av bränderna fick för länsstyrelsernas verksamhet i övrigt.

Det är troligen också en ohållbar situation för länsledningen att engagera sig i två olika men samtidigt pågående samhällsstörningar. Det finns dock ett gott exempel under sommaren på hur man kan uppnå uthållighet och täckningsgrad beträffande en länslednings närvaro och funktion. När länsrådet i Gävleborgs län tog semester under händelsen kom länsrådet från Uppsala som ersättare i staben.

#### 9.4. Ett medvetet beslutsfattande tillsammans

Enligt *Gemensamma grunder* gagnas ett medvetet beslutsfattande av att många och olika källor konsulteras. Här fyller länens regelbundna regionala samverkanskonferenser en viktig roll, likaså de länsgemensamma mötena och MSB:s nationella samverkanskonferenser och lägesbilder. När de gäller införandet av de olika eldningsförbuden i länen så skedde dessa i samråd med länens räddningstjänster i samtliga tre län. Länsstyrelserna nyttjade även juridiskt stöd för formulering och konsekvensanalyser avseende beslut som togs.

När beslut fattas eller bereds tillsammans med andra människor, kan man hjälpas åt att upptäcka felaktigheter och missuppfattningar, vilket också framhålls som positivt för ett medvetet beslutsfattande i *Gemensamma grunder*. Samlokalisering framhålls av både Lst Jämtland och Lst Gävleborg som en viktig framgångsfaktor för detta. Lst Jämtland har sin krisstab placerad på Trygghetens Hus i Östersund tillsammans med samverkande aktörer och har därmed en närhet som ger möjlighet för snabba frågor och informella avstämningar. Flera av de intervjuade personerna i Jämtland beskriver samverkan som prestigelös. Även Lst Gävleborg valde att samlokalisera sin verksamhet med andra i Färila och hade därmed motsvarande tillgång till de aktörer som fanns på plats där.

Formerna för hur beslut gemensamt kan tas fram och analyseras är också beroende av krisorganisationens storlek. I en stor organisation kan inte alla alltid vara med. Vi vill därför kort diskutera fördelar och nackdelar med att lyfta ut frågor för separat hantering från t.ex. stabsmöten genom ett exempel från Lst Gävleborg. Lst Gävleborgs stab i Färila var så omfattande att alla funktioner inte kunde omfattas av alla beslutsprocesser. I syfte att inrikta insatsen så hölls ett möte varje kväll med räddningsledare, stabschef, funktionschefer för ledning och analys. Detta beskrevs under intervjuerna som ett nyckelmöte där uppgifter identifierades och sedan delades ut till funktionerna i staben och hade också flera kännetecken av ett medvetet beslutsfattande eftersom

scenarier, strategier, handlingsalternativ och konsekvenser diskuterades. Det finns dock inga anteckningar från dessa möten och av intervjuer med annan personal i staben framgår det att beslutsprocesserna uppfattades som slutna. Enligt länsstyrelsen själva uttryckte även samverkande aktörer, i det här fallet Försvarmakten, ett missnöje över att inte de fick vara med i beslutsprocessen. Vi gör bedömningen att det genom detta uppstod en liten stab i staben och tolkar det som att det kan uppstå en svår balansgång mellan delaktighet/öppenhet och effektivitet vid mötena. Ett svar på hur detta kan förbättras är ökad transparens genom t.ex. dokumentation, men också att sträva mot att få en ökad förståelse för varandras roller.

## 10. Diskussion

Vårt uppdrag att utvärdera tre länsstyrelseras hantering av snarlika händelser har varit mer utmanande än vad vi först förväntade oss. Givet omfattningen på dataunderlaget känns det mest som att vi har skrapat på ytan. Naturligtvis väcker detta frågan om våra slutsatseras validitet och att det är på sin plats att poängtera att vår bild av länsstyrelsernas hantering bara är ett av många perspektiv. Jämförelserna mellan länen har väckt många och långa diskussioner inom arbetsgruppen varav några vi översiktligt delar med oss av i detta kapitel.

### 10.1 Det geografiska områdesansvaret

De tre länsstyrelserna i Dalarna, Jämtland och Gävleborg beskriver det geografiska områdesansvaret på snarlika sätt i sina krisplaner, utifrån den lagtext som reglerar det. Att tolka vad det innebär, under en pågående samhällsstörning, är en annan sak. Redan efter skogsbranden i Västmanland diskuterades det geografiska områdesansvaret i flera utvärderingsrapporter. Exempelvis konstaterade Asp m.fl. från FHS/Crismart i sin utvärdering att det geografiska områdesansvaret ställer mycket höga krav på aktörerna och varken lokala eller regionala aktörer hade kapacitet eller resurser för att hantera de utmaningar de ställdes inför. En av utvärderingens rekommendationer var att kraven som är förenade med det geografiska områdesansvaret inte är rimliga och bör ses över (Asp m.fl., 2015, s. 108, 111-112, 116). Även Koelega och Cedergård (2015) konstaterade efter branden i Västmanland att det fanns behov av att utveckla vad det geografiska områdesansvaret innebär. Modeller, metoder och arbetssätt för att utöva geografiskt områdesansvar på lokal och regional nivå behövde utvecklas. Samtidigt såg de även att mötet mellan aktörerna sker på ett mer komplext sätt under verkliga förhållanden än vad modeller beskriver (Koelega & Cedergård, 2015, s.78-80). Slutligen, i MSB:s rapport *Ansvar, samverkan, handling* (2016) betonas behov av ett mer enhetligt utövande av länsstyrelsernas geografiska områdesansvar som en av föreslagna åtgärder efter branden i Västmanland. Såvitt vi känner till, kvarstår ovanstående oklarheter fortfarande vilket i förlängningen leder till att det kan uppstå 21 st olika tolkningar och tillvägagångssätt när länsstyrelserna verkar under nationella samhällsstörningar.

Vi har sett skillnader mellan länsstyrelserna när det gäller tolkningar av och tillvägagångssätt för att upprätthålla det geografiska områdesansvaret under skogsbränderna. Vi har dock också kunnat se att tolkningen inte sker oberoende av omvärlden. Länsstyrelsernas roll och agerande utifrån sitt geografiska områdesansvar under sommaren var beroende av räddningstjänstens organisation i länet. Det påverkade i vilket utsträckning det uppstod ett behov av att länsstyrelsen skulle begära och koordinera resurser samt samverka med andra aktörer i länet. Det påverkade också sannolikheten för att länsstyrelsen skulle kunna behöva ta över kommunal räddningstjänst. De två ytterligheterna utgörs av Jämtlands län och Gävleborgs län, där Lst Jämtland såg sitt arbete som ett stöd för räddningstjänsten medan Lst Gävleborg istället beslutade att ta över räddningstjänstinsatsen, till stöd för Ljusdals kommun.

Upprätthållandet av det geografiska områdesansvaret påverkas givetvis också av vilken typ av händelse som länsstyrelsens krishantering avser. Skogsbränder är en väldigt räddningstjänstintensiv händelse, vilket kan medföra att andra organisationer tar ett steg tillbaka och stöttar räddningstjänstens arbete. I andra typer av händelser (t.ex. storskaliga elavbrott, flyktingströmmar

eller pandemier) kan man tänka sig att ansvar och aktiviteter sprids ut mer över andra aktörer och att länsstyrelser då får en större roll i att vara pådrivande för samordning och inriktning av krishantering. Vilken geografi som skogsbränder uppstår i påverkar också hur stor risken är för liv och hälsa eller samhällsviktig verksamhet, vilket gör att möjliga konsekvenser kan värderas olika i olika län.

Vi anser att länsstyrelsernas tolkning av sitt geografiska områdesansvar under bränderna haft betydelse för omfattningen av deras arbete med att verka för inriktning och samordning i sina respektive län. Huruvida deras tolkningar av det geografiska områdesansvaret är rätt eller fel kan vi inte värdera, men vi ser en risk i att tolkningen av det geografiska områdesansvaret blir alltför reaktiv och att krishanteringssystemet förlitar sig på endast en eller ett fåtal aktörers agerande och lägesbild.

## 10.2 Länsstyrelsens roll som samordnande aktör

Eftersom länsstyrelsernas kriskommunikationsarbete inte har berörts i denna utvärdering, har vi haft länsstyrelsens uppdrag som samordnande aktör för ögonen. Det väcker, på samma sätt som geografiskt områdesansvar, frågor kring länsstyrelsens roll. Vad innebär det att verka för samordning och - kanske framförallt - vad är en skälig *nivå* av samordning?

Enligt gruppintervjun med Gävleborgs länsstyrelse är det "*händelsens art och behovet som avgör*". Om berörda aktörer kan lösa situationen själva så finns där inget samordningsbehov. Detta ställer dock mycket höga krav på att länsstyrelsen kan identifiera och tolka olika aktörers förmågor och behov. Att kommunicera sina behov till andra, under en pågående kris, är inte alltid lätt, inte minst för en liten kommun med begränsade resurser. Så, med koppling till analysen om helhetssyn och svårigheterna Härjedalens kommun hade med att både få lägesbild och förstå sina behov, hur ska länsstyrelsen på bästa sätt kunna identifiera behoven så snabbt som möjligt? Länsstyrelserna kan inte fatta beslut för andra aktörers räkning eller beordra någon att vidta åtgärder, det finns inget sådant mandat. Istället kan de påverka, uppmuntra, föreslå, uppmana, trycka på eller möjliggöra överenskommelser. Den typen av roll är komplex och beroende av bl.a. relationer och maktförhållanden. Länsstyrelsen kan i princip välja att göra väldigt mycket eller väldigt lite. Det är dock så att i situationer som präglas av stor osäkerhet så kan det behövas offensiva förslag, men vi frågar oss om inte oklara mandat i förlängningen hämmar länsstyrelserna och gör det svårt att *verka* för samordning samt att förhålla sig proaktiva, se helheten och fatta medvetna beslut.

## 10.3 Lägesbildernas otydliga funktion

Under arbetet med denna utvärdering har vi dessvärre inte haft tid att göra en fördjupad analys av länsstyrelsernas regionala samlade lägesbilder. Vi anar dock att det finns en viss problematik kopplat till lägesbilderna och att det finns otydligheter kring vad som utgör en "bra" lägesbild. Vi vill här diskutera tre exempel på otydligheter.

Den första otydligheten är vilken *effekt* lägesbilder kan förväntas ha under en samhällsstörning. Om en samlad regional lägesbild syftar till att skapa möjligheter för ett aktörsgemensamt agerande, så bör lägesbilden vara användbar för aktörerna i länet och innehålla något de kan agera utifrån, t.ex. signalera behovet av konkreta åtgärder. I vår utvärdering har vi sett vissa frågetecken kring detta,

och som exempel tar vi den regionala samlade lägesbilden i Jämtlands län. När vi har ställt frågan om informationen i lägesbilden var något som länsstyrelsestabens agerade utifrån, exempelvis informationen "*Kårböle är ett hot*" (beskrivet under Fakta i lägesbilden 22/7), då exempelvis förberedelser för evakuering kan vara aktuellt för en av länets kommuner, så har länsstyrelsen uppgett att lägesbilden var till för räddningstjänsten och att de själva inte agerade på information i den. Vad gäller inriktningen i lägesbilden så var detta inte heller något som Lst Jämtland verkar ha agerat på utan även detta ansågs vara till för räddningstjänst. Om man ser till några av länets aktörer och huruvida de agerade på information i lägesbilden så beskriver både Räddningstjänsten Jämtland och Härjedalens kommun i intervjuerna att de inte verkade ha tagit del av den samlade lägesbilden utan sammanställde en egen lägesbild för sitt arbete. Utifrån det underlag vi har i utvärderingen verkar således viktiga aktörer i länet, inklusive länsstyrelsen själva, inte agera på den regionala samlade lägesbilden. Här kan vi också lyfta in att MSB inte verkar ha använt de regionala lägesbilderna för att sammanställa den nationella lägesbilden. Med detta exempel vill vi lyfta frågan kring hur mycket en samlad regional lägesbild generellt används under en händelse, särskilt för att sätta i förhållande till den tid det tar att sammanställa den. Naturligtvis är detta endast ett exempel, men vi finner det ändå intressant att diskutera.

Den andra otydligheten gäller om lägesbilden bör ses som produkt eller process. När en samlad lägesbild tas fram så kommuniceras den bland annat som en produkt genom WIS, för samverkande aktörer att ta del av. När det gäller Lst Gävleborgs stab i Färila så producerades lägesbilden i funktionen för insatsledning. Funktionschefen uppgav i vår intervju att de som jobbade med den inte hade en tydlig bild av vem mottagaren är: "*Vem behandlar eller värderar innehållet i lägesbilden? Vem läser i WIS?*". Vi har inte försökt besvara dessa frågor i denna utvärdering men däremot vid flera tillfällen diskuterat att den samlade lägesbilden kanske snarare bör ses som en process än en produkt, så som en gemensam, meningsskapande process för de involverade aktörerna. Det kan vara så att det är själva processen som ger en helhetssyn i länet och ett underlag att fatta beslut och agera på, och att produkten, och dess utformning, är sekundär. Många på Lst Gävleborg ansåg, trots de frågetecken som uppstod, att lägesbilden var värdefull och viktig, inte minst för processen att skapa intern förståelse för läget i insatsen.

En tredje otydlighet vi vill lyfta angående regionala samlade lägesbilder är vilken målgrupp de är till för. Enligt *Gemensamma grunder* (MSB, 2018, s. 122-123) är det viktigt att beakta just detta, samt syftet med lägesbilden. Länsstyrelsen har ett brett ansvar. Det innefattar både att samordna lokala och regionala aktörer inom länet och samtidigt vara en sammanhållande aktör gentemot nationell nivå. Alla aktörer ska ta del av samma lägesbild, trots att de kan ha mycket olika behov av information och detaljupplösning. Vissa målgrupper, t.ex. icke-drabbade aktörer i länet, har behov av en informativ lägesbild för att förstå vad som händer och hur de själva kan skydda sig eller bidra till hanteringen av händelsen. Andra målgrupper, så som den egna länsledningen, har behov av ett mer konkret underlag med olika beslutsalternativ samt dess förtjänster och nackdelar. En tredje målgrupp är den nationella nivån, där den regionala lägesbilden ska användas för att rapportera mellan dessa två administrativa nivåer, och där uppfattningen bland länsstyrelserna är att regionala lägesbilden används för att ta fram den nationella. Vi ser att denna problematik skulle kunna vara en bidragande faktor till att innehållet i lägesbilderna skiljer sig åt mellan länen. Vi ser också en djupare analys av just lägesbildernas innehåll som en möjlig utgångspunkt för fortsatt forskning.

Ett annat möjligt forskningsområde med koppling till lägesbilder och hanteringen av skogsbränderna sommaren 2018, är beträffande användningen av GIS som stöd för gränsöverskridande samverkan vid planering inför och hantering av samhällsstörningar.

## 11 Förslag på tio läns gemensamma utvecklingsområden

Vår förhoppning är att denna utvärdering kan väcka många tankar och bidra till dynamiska diskussioner i länsstyrelsernas fortsatta utvecklingsarbete kring länens krishantering. Något som vi har konstaterat under arbetets gång är att det ofta är mycket svårt att avgöra om ett visst agerande hos en länsstyrelse är rätt eller fel. Strikta jämförelser mellan länen har också varit svåra eftersom förutsättningarna varit olika. Det har inte heller varit vår målsättning att försöka göra obestridliga bedömningar och dra skarpa slutsatser. Vårt arbete med utvärderingen har istället resulterat i ett antal områden som vi anser att länsstyrelserna bör lyfta upp för fortsatt utveckling i sina läns gemensamma forum. Vi hoppas att detta i förlängningen kan leda till synergieffekter och ökad förmåga hos länsstyrelserna att agera proaktivt, att arbeta i olika tidsskalor, att se helheten och andra aktörers perspektiv samt att fatta beslut, eller verka för att beslut fattas, i en medveten och transparent process.

Avslutningsvis har vi följande tio förslag på områden för framtida, läns gemensam utveckling:

- Vi har identifierat ett behov av att fortsätta utreda och fördjupa kunskapen kring länsstyrelsens ansvar under en samhällsstörning. Detta bör inkludera vad en skäligen nivå av samordning kan vara och hur långtgående länsstyrelsens mandat att samordna sträcker sig. Det bör även förtydligas vad det geografiska områdesansvaret faktiskt omfattar i en kris och hur det förhåller sig till kommunernas geografiska områdesansvar.
- Det finns goda exempel att hämta från sommaren när det gäller arbetet med läns gemensam inriktning och målsättningar genom framförallt Gävleborgs ISF:er som vi bedömer ligger nära den funktion som beskrivs i *Gemensamma grunder*. Vårt förslag är att länsstyrelserna använder dessa erfarenheter för att utveckla och konkretisera syfte och mål med ISF:er, och i relation till det även konkretisera syftet med länens samverkanskonferenser med avseende på skillnader mellan dessa mötestyper.
- Vi ser ett behov av att fortsätta utveckla formerna för länsledningens roll och ansvar under en kris, med koppling till vår analys av förhållningssättet medvetet beslutsfattande. Vi har sett skillnader mellan länen och även fått varierande beskrivningar av rollen från respektive länsledning. Sett till de krisorganisationer som anges i länsstyrelsernas planer är dock länsledningens ansvar konkret; de har ansvar för att leda krisorganisationen under en samhällsstörning. Därav vill vi föreslå att länsledningens roll diskuteras och eventuellt konkretiseras samt att länsstyrelserna fortsätter att involvera länsledning i utbildnings- och övningsverksamhet i det krisförberedande arbetet.
- Med anledning av den länsövergripande karaktär sommarens händelser hade så har vi identifierat ett utvecklingsområde avseende hur effektiv fördelning, prioritering och mäklande av resurser kan ske mellan drabbade län vid länsöverskridande händelser som omfattar mer än ett län. En sådan utredning bör beakta MSB:s pågående utredningar kring sin nationella roll, men utifrån länsstyrelsernas perspektiv kan det ändå finnas ett behov av



att lyfta frågan, utifrån en eventuell situation där MSB *inte* går in och tar den roll som myndigheten gjorde under sommaren.

- Samtliga tre länsstyrelser har uttalat sig positivt om den roll Lst Halland spelade som samordnare av förstärkningsresurser/länsstyrelseresurser, vilket kan komma att bli aktuellt igen vid nationellt omfattande händelser, t.ex. översvämningar, stormar och skogsbränder. Därför anser vi att länsstyrelserna bör utveckla formerna för mäklade av resurser via samtliga 21 länsstyrelser och förbereda avtal om samutnyttjande av personella resurser för detta ändamål. Vi anser att detta borgar för uthållighet, tillgång till kompetens och förbättrade möjligheter till att lära av varandra.
- Vår utvärdering har visat på att skillnader - och ändringar - i krisorganisationens stabers uppbyggnad kan leda till otydligheter i uppdraget för de som ska arbeta i staben. Vi anser att en gemensam stabmodell skulle förbättra förutsättningarna att låna personal av varandra inom Nordsam och, i förlängningen, kanske även mellan länsstyrelserna i ett nationellt perspektiv. Det innebär inte bara gemensamma funktionsbeteckningar, utan att uppdragen och arbetsuppgifterna ses över. Även Prospero (2018) pläderar starkt för en gemensam stabsmetodik och i syfte att ta höjd för integrationen av internationella förstärkningsresurser, föreslår de även att man anammar den s.k. Nato-strukturen. I detta sammanhang – och utan att förorda en speciell modell - vill vi dock uppmärksamma om att den personal som tränas inom EU:s civilskyddsmekanism (det samarbete varigenom Sverige sökte stöd under hanteringen skogsbränderna 2018), utbildas i FN:s stabsmetodik, den s.k. OSOCC-strukturen (OCHA, 2018).
- Ett möjligt utvecklingsområde är metoder och form för länsstyrelsernas samlade lägesbild. Det handlar om att konkretisera syftet med lägesbilden, på vilket sätt informationen ska inhämtas, sammanställas och delges samt - och kanske framförallt - diskutera vilken målgrupp som de samlade lägesbilderna har.
- Ytterligare ett utvecklingsområde som vi ser som viktigt är kompetenshöjning och utvecklingsarbete kring analysfunktionens uppdrag i länsstyrelsernas krisorganisationer. En utvecklad analysförmåga bidrar till hela stabens förmåga att beakta längre tidsperspektiv samt att genomföra mer strukturerade analyser, exempelvis scenario-, behovs- och omfallsanalyser. Ett tidigt och fungerande analysarbete kan öka stabernas generella förmåga att arbeta proaktivt, ha helhetssyn och fatta medvetna beslut under en samhällsstörning.
- Vi ser ett potentiellt stort värde av att utveckla och öva på gemensamma metoder för att upprätta lägesbilder med stöd av GIS, eventuellt i samverkan med Lantmäteriet. Vi bedömer att det skulle förenkla och förbättra länsstyrelsernas möjligheter att skapa översikt av drabbade områden vid såväl egna som länsöverskridande händelser.
- Slutligen ser vi att det kan finnas ett värde för länsstyrelserna i att utbyta erfarenheter kring hur man nyttjade länsstyrelsernas egna samverkanspersoner i syfte att fånga upp

behov hos andra aktörer och för att skapa en lägesbild. Vi ser att det finns goda exempel att hämta under sommarens hantering samt att resursinvesteringen kan leda till ökad effekt och ett mervärde för samverkande aktörer.

## Referenser

### Litteratur

Ansell, C., Boin, A., Keller, A. (2010). Managing transboundary crises: identifying the building blocks of an effective response system. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 18, 195–207.

Asp, V., Bynander, F., Daléus, P., Deschamps-Berger, J., Sandberg, D., Schyberg, E. (2015). *Bara skog som brinner? – Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014*. Crismart – Nationellt Centrum för Krishanteringsstudier. ISBN 978-91-86137-49-6.

Bergström, J., Uhr, C., Frykmer, T. (2016). A Complexity Framework for Studying Disaster Response Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 24, 3, 124-135.

Dekker, S. (2015). The psychology of accident investigation: epistemological, preventive, moral and existential meaning-making. *Theoretical Issues in Ergonomics Science*. 16, 3, 202-213.

FOI (2015). FOI MEMO – Projekt Nationellt ledningssystem?. Totalförsvarets forskningsinstitut. Projektnummer E32475, kund MSB, FOI Memonummer 5418, dnr MSB 2015-954, datum 2015-09-30.

Koelega, S., Cedergårdh, E. (2015). Utformning av organisation, övergripande ledning av kommunal räddningstjänst och utövande av geografiskt områdesansvar. I C. Uhr (Ed.), *Att åstadkomma inriktning & samordning – 7 analyser utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014* (179-209). Lund: Media-Tryck.

Länsstyrelsen Dalarnas län (2016). Krishanteringsplan för Länsstyrelsen Dalarna och presumtiva regionala räddningsledare. Diarienummer 450-1135-2015.

Länsstyrelsen Gävleborgs län (2017). Krisledningsplan för Länsstyrelsen Gävleborg, *utkast 3.0*.

Länsstyrelsen Jämtlands län (2013). Krishanteringsplan. Diarienummer 457-4571-2013. Länsstyrelsens tryckeri, Östersund.

Länsstyrelsen Jämtlands län (2016). Överenskommelse om samverkan för krishantering i Jämtlands län. Diarienummer 450-6307-2014. Länsstyrelsens tryckeri, Östersund.

MSB (2016). *Ansvar, samverkan, handling*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Publikationsnummer: MSB996 - April 2016. ISBN: 978-91-7383-650-0.

MSB (2018). Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Publikationsnummer: MSB777. ISBN: 978-91-7383-884-9.

MSB (2019). Utvärdering av Ledning och Samverkan - Situationsanpassad ledning och samverkan ur ett designlogiskt helhetsperspektiv. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Publikationsnummer: MSB1315. ISBN: 978-91-7383-893-1.

Nordsam (2017). Nordsam - Strategisk plan 2014-2020.

OCHA (2018). On-Site Operations Coordination Centre (OSOCC) Guidelines 2018. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), OCHA Emergency Response Support Branch (ERSB).  
<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2018%20OSOCC%20Guidelines.pdf>

Prospero (2018). Länsstyrelsen i Dalarnas läns hantering av skogsbränderna under sommaren 2018. Prospero Management AB, 2018-12-19.

SKL (2007). Samhällskriser och katastrofer – en juridisk handbok. Sveriges kommuner och landsting. ISBN: 978-91-7164-249-3.

## **Intervjuer**

### **Länsstyrelsen i Dalarnas län**

Intervju Mariell Andersson (181018), Älvdalens kommun  
Intervju Johan Erikson (181019), Lst Dalarna  
Intervju Ylva Thörn och Camilla Fagerberg (181204), Lst Dalarna  
Intervju Karin Jonasson (181207), Lst Dalarna  
Intervju Peter Forsström (181207), Lst Dalarna  
Intervju Johan Szymanski (181207), Brandkåren Mora

### **Länsstyrelsen i Jämtlands län**

Fokusgruppintervju (181128) med (alla deltagare från Lst Jämtland):  
Magnus Lindow  
Staffan Edler  
Else-Marie Norin  
Patrik Lundgren  
Emelie Olofsson  
Lars Jonsson  
Anders Wittenström

Intervju Susanna Löfgren och Magnus Lindow (181128), Lst Jämtland  
Intervju Lars Nyman (181129), Räddningstjänsten Jämtland  
Intervju Niclas von Essen (181129), Räddningstjänsten Jämtland  
Intervju Teresia Gustafsson (181207), Räddningstjänsten Jämtland  
Intervju Magnus Jönsson (181207), Härjedalens kommun  
Intervju Gunnel Gyllander (181211), Härjedalens kommun

### **Länsstyrelsen i Gävleborgs län**

Fokusgruppintervju (181129) med:  
Johanna Hedberg, Lst Gävleborg  
Erik Lennermalm, Lst Gävleborg  
Mia Karlsson, Lst Gävleborg  
Ulrika Nilsson, Lst Gävleborg  
Martina Lundgren, Lst Gävleborg  
Per-Åke Svensson, Lst Gävleborg  
Helena Eriksson, Lst Gävleborg  
Lisa Waldenstedt, Lst Gävleborg  
Jimmy Westin, Lst Gävleborg  
Robert Strid, Gästrike räddningstjänst

Intervju Joel Isensköld (181129), Lst Gävleborg  
Intervju Ulrika Lindmark (181130), Räddningstjänsten Syd  
Intervju Per Bill (181230), Lst Gävleborg  
Intervju Veronika Lauritzen (181212), Lst Gävleborg  
Intervju Olle Björk (190107), Ljusdals kommun/Räddningstjänsten Ljusdal  
Intervju Torbjörn Wannqvist (190107), Kommunalförbundet Södra Hälsingland








### **Övriga intervjuer**

Intervju Niklas Nordgren (181029), Lst Halland  
Samtal med Samverkansfunktionen i MSB:s särskilda organisation under händelsen

## Annex 1

### TIDSLINJER – Länsstyrelsernas aktiviteter under hanteringen av sommarens skogsbränder

#### Teckenförklaring:

-  = Kontakt TiB angående skogsbränder
-  = Aktivering Lst krisstab
-  = Regional samverkanskonferens
-  = Regional ISF-möte
-  = Samverkansmöte W\_X\_Z
-  = Nationell samverkanskonferens (baserat på underlag från Lst Dalarna)
-  = Annan händelse

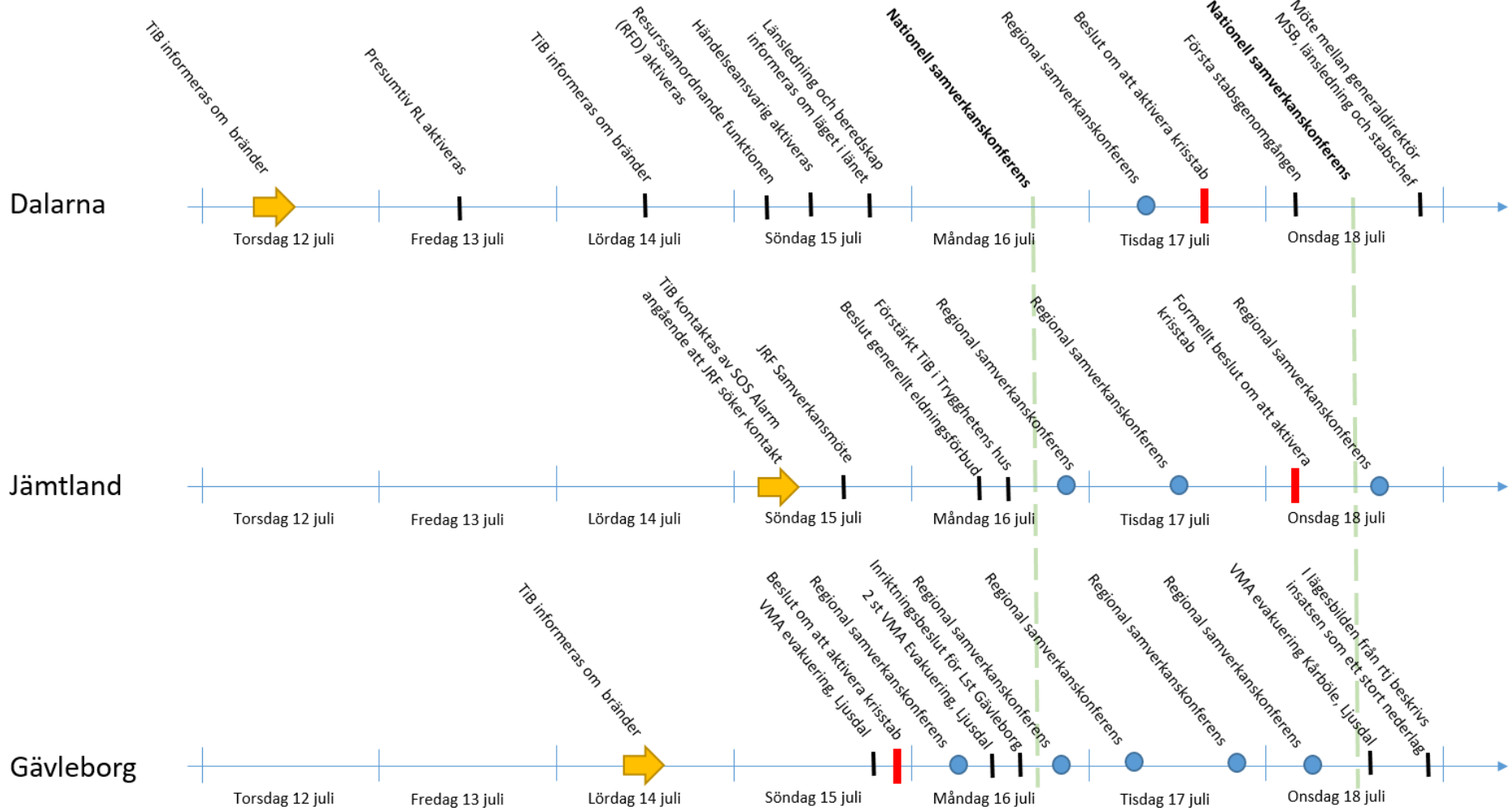
#### Ej inkluderade aktiviteter:

Stabsorienteringar i egen stab

Lägesbildspublicering i WIS

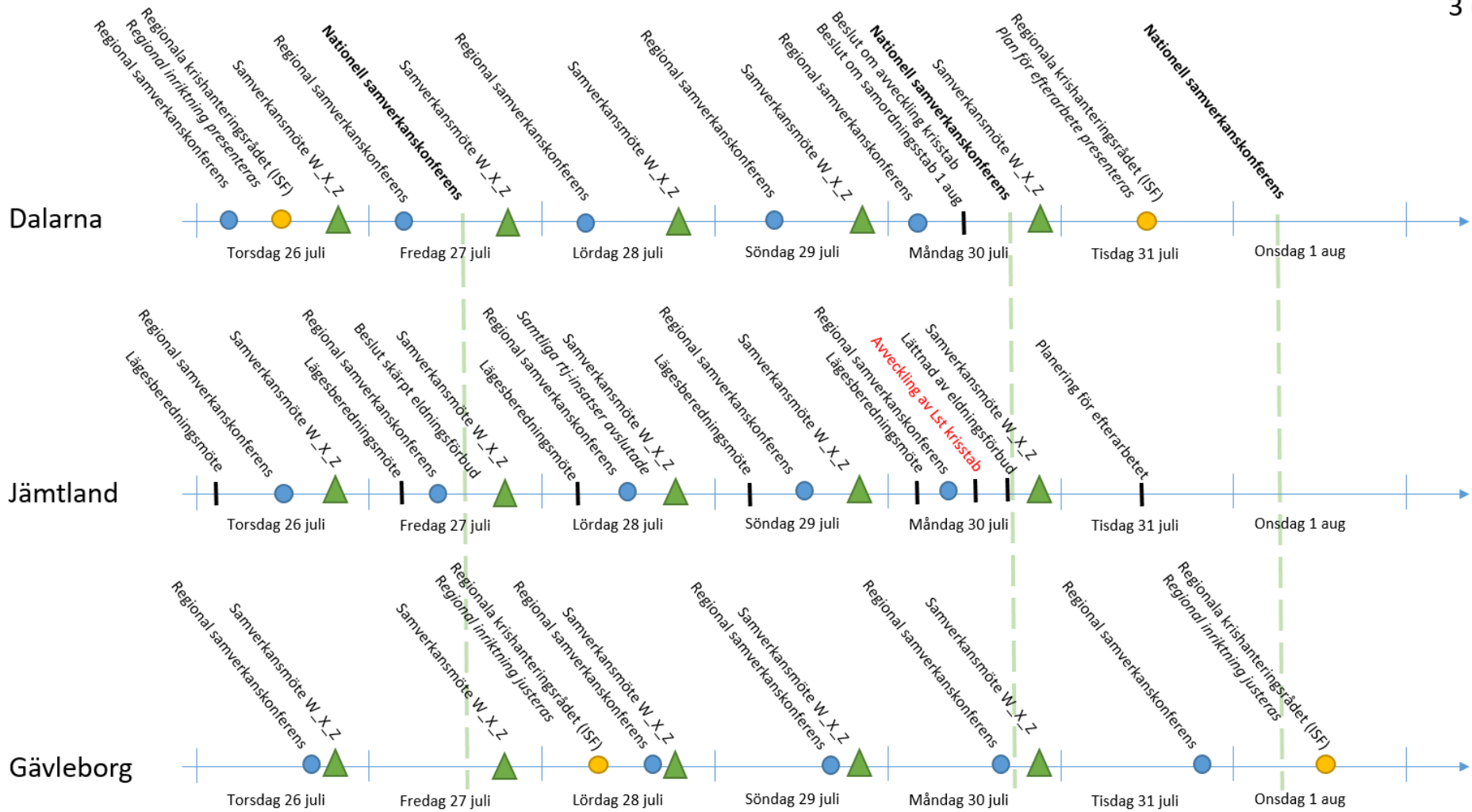
Möten i mindre konstellationer (ex med Rtj/RFD)

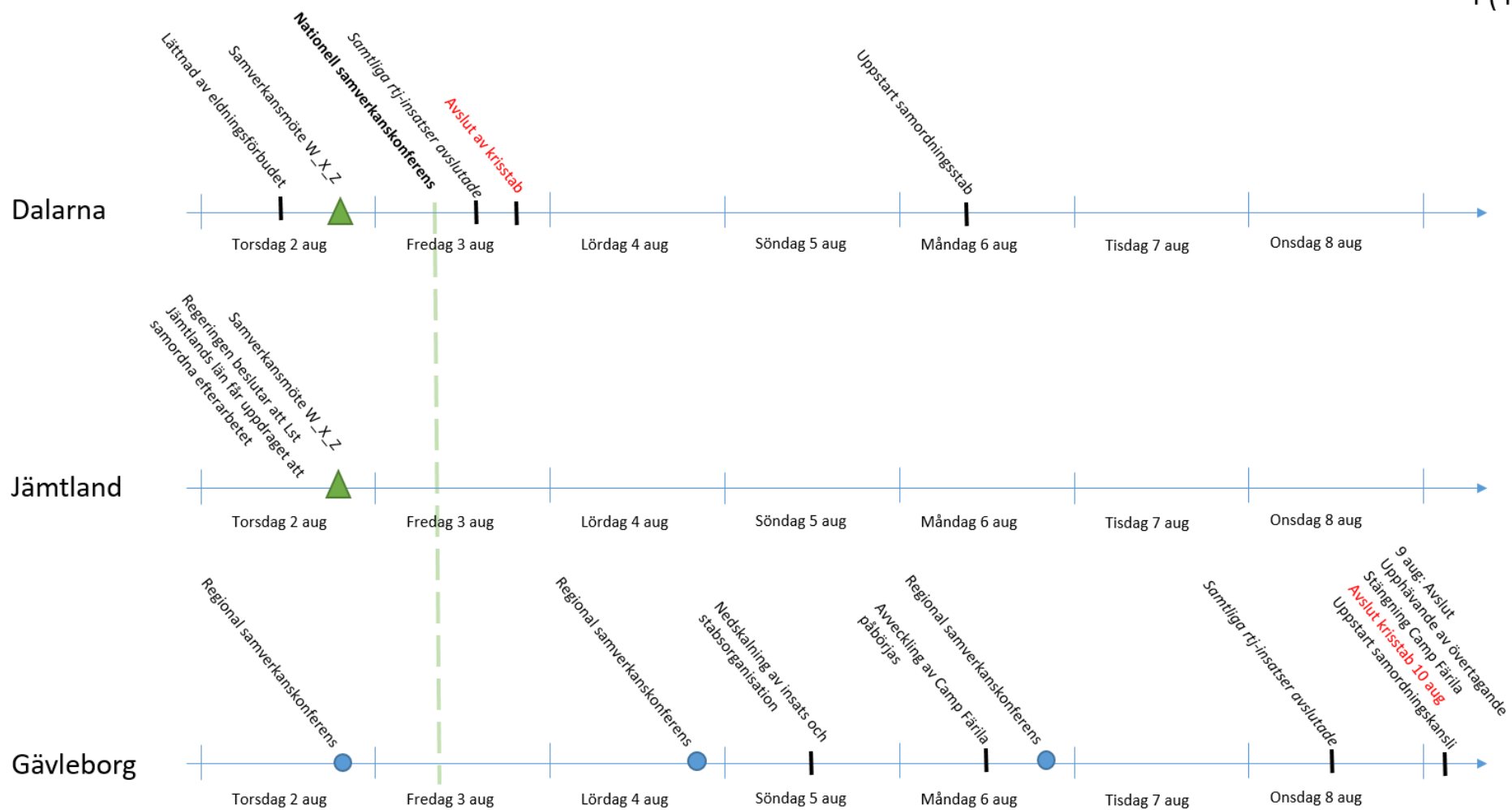
Möten avseende eldningsförbudet











## Annex 2

Förhållningssätt: Tid och proaktivitet			
Länsstyrelse	Bra	Mindre bra	Tips för ökad förmåga
Dalarna	<ul style="list-style-type: none"> <li>Föreskrifter med fastställda nivåer för eldningsförbud reducerar tveksamheter och tidsödande beslutsprocesser</li> <li>Eldningsförbud, tillträdesförbud och avlysning av sjöar</li> <li>Skogsbrandsbevakning med flyg och fastställda brandrisknivåer för när bevakning ska genomföras</li> <li>På förhand utsedd, utbildad och övad stabspersonal och kontaktlistor</li> <li>Funktionen "händelseansvarig person" skapar förmåga att snabbt kunna aktivera övriga delar av länsstyrelsen och att förstå när så bör ske</li> <li>Att man väljer att kommunicera via WIS och RAKEL även i vardagen borgar för att man kan hantera dessa kommunikationsmedel även under kris</li> <li>Att involvera HR-personal för hjälp med att upprätta ett roterande personalschema och därmed säkra uthållighet</li> <li>Att involvera juridisk kompetens för att utröna möjligheter att fatta tilltänkta beslut och vilka komplikationer de kan medföra</li> <li>Aktivt arbete med "omfallsscenarier" skapar beredskap för avvikelser och medvetenhet kring vilka beslut som kan behövas vid olika händelseutvecklingar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Interna motsättningar kring tillsättningen av stabspersonal</li> <li>Externa aktörer har uttryckt att Länsstyrelsens stab kunde ha aktiverats i ett tidigare skede</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Process och mandat för att bemanna krisstaben bör tydliggöras. Länsledning och stabschef bör samverka för att tillse att lämplig personal tillförs staben.</li> <li>Gör periodiska avstämningar med upptecknad stabspersonal om deras möjligheter och intresse att fortsatt delta i krisstaben</li> <li>HR-personal, ekonomi och juridisk kompetens bör ingå som reguljära delar i staben</li> <li>Signalvärdet i att aktivera staben - d.v.s. att visa att man uppfattat och vidtar åtgärder för att hantera en (även potentiellt) allvarlig situation - bör inte underskattas. Vid tveksamhet är det i allmänhet bättre att upprätta stab och sedan avveckla den om händelsen inte blev så allvarlig som man befarat. I dessa situationer kan man också välja att enkom aktivera delar av staben (ex. stabschef, händelseansvarig och kommunikatör).</li> </ul>

Förhållningssätt: Tid och proaktivitet			
Länsstyrelse	Bra	Mindre bra	Tips för ökad förmåga
Jämtland	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lst tog fram en extra lägesbild för att betona den extrema brandrisken</li> <li>Eldningsförbud, tillträdesförbud och avlysning av sjöar</li> <li>"Förstärkt TiB" skapar förmåga att snabbt kunna aktivera övriga delar av länsstyrelsen och att förstå när så bör ske.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lst tog inte fram särskild personalplanering för att hålla beredskap inför sommaren</li> <li>TiB blir överbelastad av samtal in, och Lst nämner själva att de borde ha kopplat bort själva händelsen från TiB.</li> <li>Under händelsen agerade Lst stöd till räddningstjänst vilket bidrog till ett mer reaktivt än proaktivt agerande.</li> <li>Staben sätts upp utifrån de funktioner man identifierar efter hand, snarare än att utgå från krishanteringsplanen eller den stabsmetodikinstruktion som har tagits fram (under remiss). I staben arbetar man inte aktivt med Analysfunktion eller omfallsscenarioer.</li> <li>Man tog in den personal som jobbade på Länsstyrelsen under händelsen för att bemanna funktionerna, och att man således inte nödvändigtvis ringde in personal som var utbildade för att arbeta i en krisstab.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vid en så extrem brandrisk som i somras bör Lst planera sin personalförsörjning inför sommaren för att ha tillräcklig beredskap vid en händelse.</li> <li>Vi rekommenderar att Lst etablerar staben utifrån förberedda strukturer för att inte missa viktiga funktioner eller behov i länet samt vid en aktivering ringer in personer som är tänkta att jobba i staben.</li> </ul>

Förhållningssätt: Tid och proaktivitet			
Länsstyrelse	Bra	Mindre bra	Tips för ökad förmåga
Gävleborg	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vaksamheten under vår och försommar var hög, brandriskfrågan på agendan i flera olika mötesforum och på olika ledningsnivåer.</li> <li>• Lst tog ett mycket tidigt initiativ och beslut att kalla in och aktivera stab med anledning av de många samtidiga bränderna i länet.</li> <li>• Redan vid inkallningen till stab tillfördes en HR-resurs med uppdraget att resursförsörja egen stab.</li> <li>• Tidigt engagemang från länsledningens sida och ett tidigt inriktningsbeslut med målbild för stabens arbete.</li> <li>• Lantmäteriet började tidigt producera kartmaterial vilket är ett viktigt underlag för fortsatt analys, scenarioframtagning och omfallsplanering.</li> <li>• Tidig fokus i arbetet på kommande behov av omfattande efterarbete. Genom detta diskuteras proaktiva åtgärder som suicidprevention och olycksprevention för markägare.</li> <li>• Eldningsförbud, tillträdesförbud och avlysning av sjöar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Det finns vissa frågetecken kring uthållighet avseende TiB-funktionen då TiB:arna själva var engagerade i stabsarbetet.</li> <li>• Det fanns stora utmaningar i att jobba med analys av läget på längre sikt. Det var svårt att skapa en samlad lägesbild att utgå från och analysfunktionen som fanns i staben blev i anspråkstagen för andra arbetsuppgifter utifrån belastningen i andra funktioner.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lst:s krishantering är beroende av andra aktörers lägesbild. I syfte att förbättra inhämtningen bör Lst överväga att skapa rutiner för att mer aktivt inhämta lägesbilder och behov, t.ex. genom tidig närvaro på plats hos drabbad aktör.</li> </ul>

Förhållningssätt: Helhetssyn			
Länsstyrelse	Bra	Mindre bra	Tips för ökad förmåga
Dalarna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Att man aktiverade RFD förbättrade möjligheterna att få översikt kring tillgången till och behoven av resurser i länet</li> <li>• Ett stort antal möten genomfördes såväl internt som med externa aktörer för att skapa samsyn och underlag för lägesbilder, vilka kontinuerligt uppdaterades och kommunicerades till samverkande aktörer</li> <li>• Tog initiativ till de dagliga avstämningarna med länsstyrelserna i Jämtland och Gävleborg, vilka skapade utrymme för ömsesidigt lärande till gagn för den pågående krishanteringen</li> <li>• Länsstyrelsen använde sina på förhand upprättade nätverk för informationsutbyte med offentliga och privata aktörer inom länet</li> <li>• Att man kontinuerligt uppdaterade och kommunicerade sin lägesbild till länet aktörer via samverkanskonferenser och WIS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Att man inte nyttjade sin GIS-expertis till fullo och kunde därmed inte producera motsvarande kartunderlag som togs fram av länsstyrelserna i Jämtland och Gävleborg kring brändernas storlek och spridning.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• För ökad insyn och förståelse bör länsstyrelsen framgent placera MSB:s samverkanspersoner inom sin egen stab och, vid behov, tillskjuta egna personalresurser för att stärka upp arbetet i - och informationsutbytet med - RFD</li> <li>• Tillse att krisstabens analys/lägesfunktion omfattar GIS-expertis</li> </ul>

Förhållningssätt: Helhetssyn			
Länsstyrelse	Bra	Mindre bra	Tips för ökad förmåga
Jämtland	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ett stort antal möten genomfördes såväl internt som med externa aktörer för att skapa samsyn och underlag för lägesbilder, vilka kontinuerligt uppdaterades och kommunicerades till samverkande aktörer.</li> <li>• Den förberedda samlokaliseringen i Trygghetens Hus möjliggjorde direkt och snabb samverkan och en helhetssyn bland relevanta aktörer. Samverkan utifrån Trygghetens Hus nämns av flera aktörer som en framgångsfaktor.</li> <li>• Lst tar dagligen fram en regional samlad lägesbild som läggs upp i WIS.</li> <li>• När det börjar lugna ner sig i Jämtland visar Lst på förståelse för att nationella och internationella resurser kan komma att prioriteras om, och man ser inget behov av att begära in nya resurser.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lst etablerar ingen ISF, antagligen för att de agerade som stöd till Räddningstjänsten Jämtland och inte upplevde att de hade en inriktande funktion i länet.</li> <li>• Härjedalens kommun upplever informations-/lägesbildbehov kring bränderna i Dalarna och Gävleborg som hotar att gå in i kommunen. De upplever att Lst inte bemötte deras behov.</li> <li>• Lst höll ingen beredskap för nya potentiella händelser i länet, utan uppger att "<i>vi hade tur</i>" att inget hände.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• För att kunna fånga upp behoven i länet och för att kunna skapa en lägesbild även för hotande bränder föreslår vi att Lst planerar för mer resurser till staben för att kunna sända ut samverkanspersoner till relevanta aktörer i länet samt för att planera inför eventuella nya händelser i länet.</li> </ul>

Förhållningssätt: Helhetssyn			
Länsstyrelse	Bra	Mindre bra	Tips för ökad förmåga
Gävleborg	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ett stort antal möten genomfördes såväl internt som med externa aktörer för att skapa samsyn och underlag för lägesbilder, vilka kontinuerligt uppdaterades och kommunicerades till samverkande aktörer.</li> <li>• Direktsamverkan i Färila möjliggjordes genom samlokalisering av operativa organisationer.</li> <li>• Det fanns en kontinuerlig strävan mot en stor bredd i de frågor som behandlades i staben inom ramen för det geografiska ansvarsområdet.</li> <li>• Man vidtog åtgärder av proaktiv karaktär internt i staben genom att tillhandahålla krisstöd i staben för medarbetarna via företagshälsovården.</li> <li>• Lst Gävleborg formulerade en tydlig länsgemensam inriktning och målbild genom ISF-möten.</li> <li>• Lägesbilden kommunicerades konsekvent ut via WIS. Kartorna var en viktig del av lägesbilden.</li> <li>• Omvärldsbevakningen gav en förståelse för prioriteringar av de internationella resurserna och Gävleborgs plats i det större sammanhanget.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Det var en utmaning att få tag i rätt aktörer för deltagande på länets ISF. Dels för att det var semesterperiod men också för att det saknades e-postlistor till tilltänkta deltagare.</li> <li>• Det fanns brister i informationen till Härjedalens kommun vid evakuering i Jämtlands län med anledning av branden i Kårböle.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Upprätta kontaktlistor till tänkta deltagare i länets ISF. Påtala behovet av icke personspecifika funktionsbrevlådor hos kommunerna i händelse av en kris.</li> <li>• Fortsätt utveckla formen för egna lägesbilder, avseende innehåll i förhållande till tillgängligt utrymme.</li> </ul>



Förhållningssätt: Medvetet beslutsfattande			
Länsstyrelse	Bra	Mindre bra	Tips för ökad förmåga
Dalarna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Breda konsultationer via många olika forum för att nå samsyn kring inriktning av insatserna samt underlag till beslut och synpunkter på dess möjliga effekter</li> <li>• Involvering av juridisk kompetens för att sondera utrymme för och möjliga effekter av tilltänkta beslut</li> <li>• Att man beaktar produktivitet i alla delar av Lst linjeorganisation när man utser personal att arbeta i krisstaben</li> <li>• Länsledningen hölls kontinuerligt uppdaterad om utvecklingen och möjliga behov av strategiska beslut (och möjliga effekter av olika beslutsalternativ)</li> <li>• Tillsåg en god spårbarhet kring hanteringen av händelsen via loggar och minnesanteckningar från möten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beslutet att placera MSB:s samverkansperson i RFD istället för länsstyrelsens stab minskade möjligheten till insyn i överläggningar mellan räddningstjänster och MSB kring behov och tilldelning av nationella och internationella förstärkningsresurser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utse någon i staben till att ha rollen som "djävulens advokat" och försöka identifiera vilka negativa följder olika tilltänkta handlingsalternativ kan få samt hur risken för dessa effekter kan reduceras</li> </ul>

Förhållningssätt: Medvetet beslutsfattande			
Länstyrelse	Bra	Mindre bra	Tips för ökad förmåga
Jämtland	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Den inriktning för stabens arbete som sattes upplevdes som hjälp för att prioritera arbetet.</li> <li>• Länsledningen ansågs ha slutit upp bra på plats för att bl.a. medverka vid presskonferenser och ta emot besök.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Länslednings roller är inte helt tydliga under en kris.</li> <li>• Förklarande resonemang kring beslut som har fattats har inte dokumenterats, vilket hade kunnat underlätta både överlämningar under händelsen och analys av arbetet i efterhand.</li> <li>• Beslut av inriktning för Lst-staben dokumenterades inte</li> <li>• Länsstyrelsen verkar inte ha agerat på den inriktning som stod med i lägesbilden.</li> </ul>	

Förhållningssätt: Medvetet beslutsfattande			
Länsstyrelse	Bra	Mindre bra	Tips för ökad förmåga
Gävleborg	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Länsstyrelsens formella beslut har dokumenterats på ett bra sätt. De beslut som togs i funktionerna är inte diarieförda enskilt men loggade.</li> <li>• Genom beslutet om arbets- och delegationsordning för Färilastaben så fördelade beslutsmandaten nedåt i ledningsorganisationen på ett tydligt sätt.</li> <li>• ISF-mötena upplevdes tidigare som ett diffust begrepp men den målstyrning som skedde via ISF-mötena tydliggjorde meningen med ISF och fungerade väldigt bra under branden.</li> <li>• Lst identifierade samlokalisering som ett behov under första veckan i Gävle och hela staben flyttades till Färila.</li> <li>• Den skriftliga samlade lägesbilden användes som process för att skapa samsyn i det interna stabsarbetet, genom föredragning på stabsorienteringarna, och genom det bygga upp för beslut.</li> <li>• Lst Gävleborgs och Lantmäteriets GEO-cells samarbete kring GIS-stöd som beslutsunderlag var väldigt viktigt i att skapa gemensam lägesbild i hela organisationen.</li> <li>• Flera av funktionschefsrollerna bemannades med chefer från lst i Gävle vilket har varit en stor fördel i efterarbetet, särskilt avseende administration, diarie, ekonomi etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Länsledningens roller är inte helt tydliga under en kris. Det finns också vissa frågetecken kring länsledningens uthållighet.</li> <li>• De som förberedde övertagandet av räddningstjänst förefaller inte haft kunskap om krisledningsplanens förberedelser för detta. De som jobbar med frågorna i vardagen på Lst Gävleborg var inte involverade i processen.</li> <li>• Enligt gruppintervjun upplevde några av stabspersonalen från länsstyrelsen att beslutsprocesserna var ganska slutna.</li> </ul>	