FAS 3 - Efterarbetet

När räddningsinsatsen har avslutats

Länsstyrelsen Gävleborg

Rapport 2021:1

Bilder:

Samtliga bilder Länsstyrelsen Gävleborg, förutom sid 29 Viktoria Asp, sid 34,35 Per Folkesson, sid 46 Kerstin Karell och sid 50 Martin Unell.

Förord

Så här drygt två år efter själva händelsen kan jag konstatera att de stora skogsbränderna i Hälsingland 2018 fortfarande lever med mig, påverkar mig och också organisationen i många situationer. Man brukar säga att historien påverkar framtiden och så är det verkligen i det här fallet. När vi var i själva händelsen lyfte vi ofta till varandra att det hade varit bra med nedtecknat material från liknande händelser som ett stöd i vad man bör tänka på och vilka misstag man inte ska göra om. Tursamt är den här typen av händelser inte så vanligt förekommande i Sverige, men det har hänt två gånger bara under 2000-talet och risken är stor att det kan hända igen. Men om olyckan trots allt skulle vara framme vill vi från Länsstyrelsen Gävleborg bidra med våra erfarenheter och stöd i form av den här skriften. Utöver det är det samtidigt vårt sätt att göra en slags avslut på det arbetet som blev resultatet av de stora bränderna i Hälsingland 2018.

Jag hoppas att du som läsare får nytta av delar eller hela skriften, och avslutar med det uttryck som blev ett bestående minne - ”Tillsammans är vi starka”.

Per Bill
Landshövding
Gävleborgs län

Innehåll

Förord	3
Samordningskansliets uppstart	7
Brändernas tre faser	9
Efterbevakning och säkerhet	13
Samordningskansliet	19
Samarbeten	25
HR	27
Juridik	33
Kommunikation	37
Admin/Diarie	41
Naturvård	43
Ekonomi	47
GIS	51
Kulturmiljö	53
Återställning	57
Avslutning	63

Samordningskansliets uppstart

Den 9 augusti 2018 förklarades räddningsinsatsen efter de stora skogsbränderna i Ljusdals kommun för avslutad. Då hade räddningsarbetet pågått i över 27 dygn och både organisationer och myndigheter var trötta men glada att det hela äntligen var över. De utländska brandstyrkorna tackades av, Camp Färila monterades ner och de som drabbats kunde se över alla de skador som drabbat deras egendomar. På många sätt är det här som historien om branden anses avslutad och dags att summeras.

För oss på Länsstyrelsen Gävleborg och i Ljusdals kommun hade arbetet bara börjat.

För när den mest akuta fasen är klar och när samhället drar en lättnadens suck glöms en stor del i samhällskrisen bort – efterarbetet. Kvar stod vi med brandgator som sträckte sig miltals genom hälsingeskogarna, ett eftersläckningsarbete som omfattade över 150 olika markägare och drabbade som behövde stöd både ekonomiskt och själsligt.

Samhället hade klivit in och hjälpt de små byarna i Kårböle med omnejd när elden härjade. Nu kunde vi inte lämna dem ensamma med detta enorma arbete som tidigt visade sig bli både kostsamt och juridiskt invecklat.

Redan innan FAS 2 avslutades sattes planer om ett samordningskansli igång. Frågor som uppstod var; Vilka behöver vi ha med i detta kansli? Hur ska vi finansiera allting och vem ska göra vad?

Dessa frågor upprepades många gånger under hela FAS 3 och vi insåg snart att några mallar för hur arbetet skulle bedrivas fanns nästan inte. Det är därför vi tillsammans nu har sett till att samla länsstyrelsen Gävleborgs erfarenheter från efterarbetet. Vår förhoppning är att ni som tar del av detta dokument kan använda våra erfarenheter till framtida samhällsstörningar där ett omfattande efterarbete kan tänkas ingå.

FAS 1

FAS 2

FAS 3

Brändernas tre faser

Vi valde i ett tidigt stadium att för att visualisera hela händelsen i tre olika faser, med syfte att på ett kommunikativt sätt belysa händelseförlopp och åtgärder som vidtogs under respektive fas.

Fas 1

Den 14 juli slår blixten ned i Ängra och Nötberget i Ljusdals kommun, vädret och den långa torrperioden som varit innebär att de bränder som blixtnedslagen startar får ett snabbt spridningsförlopp. Ljusdals kommun är vid den här tidpunkten ansvariga för räddningstjänstearbetet och redan dagen efter, den 15 juli sker en evakuering i Ängraområdet och vattenbombning med helikopter inleds. Ytterligare en dag senare är det pågående bränder i Ängra, Nötberget, Tovåsen och Rullbo och byn Enskogen evakueras. 18 juli sker evakuering av Kårböle by och italienska vattenbombningsplan anländer och den 19 juli evakueras byarna Huskölen och Finneby. Den 23 juli ansluter polsk räddningstjänst med 44 räddningsfordon.

Under helgen den 21-22 juli påbörjades ett resonemang mellan Ljusdals kommun och Länsstyrelsen Gävleborg om ett övertagande av räddningstjänsten och på söndagen den 22 juli åker länsledning med ledningsstöd upp till den befintliga krisledningsstaben för att förbereda ett övertagande, vilket sker måndagen den 23 juli och fas 2 inleds.

Fas 2

Den 23 juli tar länsstyrelsen över räddningstjänsten. 24 juli införs eldningsförbud i hela Gävleborgs län och den första informationsträffen för drabbade i brandområdet genomförs. Nu kommer en period med att resurs sätta staben på Färila skola med resurser, vilka anländer från alla Länsstyrelser i hela Sverige samt myndigheter som MSB, Polis, Trafikverket, Skogsstyrelsen, Försvarsmakten. Under den här delen av insatsen stöttar Ljusdals kommun med transporter/logistik/kost till insatsen, viss koordinering av frivilliga, boendestöd vid evakuering, POSOM grupp, med mera. Staben bestod som mest av ett 90-tal personer utöver de flera hundra som på olika sätta bekämpade bränderna utanför stabsarbetet.

Arbetet med att förbereda för efterarbetet påbörjas i samråd mellan Ljusdals kommun och berörda myndigheter. Den 26-28 juli får de första som evakuerats återvända till sina hem, och finsk räddningstjänst anländer, vilket innebär att det nu är totalt 10 utländska brandstyrkor som hjälper till att bekämpa bränderna i Sverige. 29 juli konstateras att bränderna för första gången sedan första blixtnedslaget är under kontroll. 5-7 augusti så öppnas riksväg 84 för trafik igen och beträdelseförbud införs för det brandhärjade området. 9 augusti avslutas räddningsinsatsen och arbetet med efterbevakning och efterarbetet påbörjas.

Fas 3

I och med att räddningstjänstinsatsen avslutas upprättas ett Samordningskansli den 10 augusti, lokaliserat i Ljusdal, i syfte att hantera de utmaningar som uppstår i efterdyningarna av en händelse av den här omfattningen. En gemensam målbild för arbetet upprättades för att rikta arbetet på ett sådant sätt så de drabbade så fort som möjligt ska kunna återgå till ett normaltillstånd i vardagen.

”Samhällsfunktioner och drabbade i det branddrabbade området ska återgå till det normala så fort det är möjligt och de drabbade ska omhändertas på ett professionellt sätt.

Samordningskansliet arbetar för att hantera effekterna av alla konsekvenser av branden och verkar till dess att normaltillstånd för de inblandade nåtts. Vi levererar löpande målgruppsanpassad information om på vilket sätt storbrandens kort- och långsiktiga konsekvenser hanteras. Ingen människa ska komma till skada och människors hälsa är i fokus, såväl drabbade som egna medarbetare. Vi har en fungerande samordning för hantering av skogen i brandområdet.”

Konsekvenser av bränderna är bland annat att 134 markägare drabbats i olika grad, cirka 9500 hektar skog har brunnit ned med en omkrets av 12, 5 mil. Drygt 600 frivilliga har rätt till ersättning för sina insatser, fakturor för drygt 65 miljoner kronor ska hanteras och 4 mil brandgator samt 17 mil väg behöver återställas.

Samordningskansliet arbetar bland annat med:

Ekonomihantering
- Skadeanspråk enligt LSO
- Markinlösen skyddsvärd natur (ca 2100 ha)
- Ersättning till frivilliga
- Avtalsframtagande
- Restvärdesarbete

Tillträdesförbud
- Holmen Skog, Svea Skog och Mellanskog tog på sig ett övergripande ansvar.
- Länsstyrelsen har förbudsskyltat de aktuella områdena cirka 12,5 mil i omkrets

Utbildningar och markägarkontakter samt återställning
- Säker skog för markägare
- Samordning mellan myndigheter Trafikverket, Skogsstyrelsen, med flera
- Möten och stöd till drabbade
- Fastighetsägare och markägare
- Jakträttsinnehavare
- Evakuerade

Information/kommunikation allmänhet
- Faktautskick till alla kommuninnevånare
- Informationsutskick till skogsbolag, fastighets ägare, evakuerade, med mera.
- Löpande uppdatera webbsidor, sociala medier, med mera.

STOP
Tillträde förbjudet
enligt 3 kap. 11§ ordningslagen.
Livsfara att vistas i området.
Överträdelse är straffbart.
Danger - Prohibited Area
Violations punishable
LÄNSSTYRELSEN

Efterbevakning och säkerhet

Trots att länsstyrelsen den 23 juli tog över räddningsinsatsen räknades räddningstjänsten fortsatt som kommunal räddningstjänst. Det här skulle få följder för utförandet av efterbevakningen och vem som ägde ansvaret för efterarbetet. Ljusdal var den kommun som egentligen ansvarade för räddningsinsatsen och därmed också hade ansvaret för efterarbete och återställning, inte länsstyrelsen. Kommunen var redan då, efter att insatsen avslutats, mycket sårbar. Det fanns varken resurser eller ekonomiska medel kvar för att också kunna hålla i ett efterarbete med allt vad det innebär. De var med andra ord i behov av stöd och hjälp när det gäller samordning. Därför beslutades det att länsstyrelsen tillsammans med kommunen skulle ansvara för händelsen och dess efterdyningar.

Ansvarsfördelning

Lagen om skydd mot olyckor (LSO) är tydlig när det gäller efterbevakning: ”när räddningsinsatsen avslutas återgår ansvaret för mark och eftersläckning till berörd markägare”. Det är därför viktigt med information tidigt till markägarna om deras ansvar och skyldigheter i efterbevakningen. Räddningsledaren ska informera om behovet av efterbevakning för att förhindra att nya bränder startar. Så fungerar systemet i vanliga fall.

I fallet med Ljusdals bränderna blev utfallet ett annat. 150 markägare skulle behöva sköta sin efterbevakning själva, en uppgift som bedömdes som väldigt svår att genomföra på ett effektivt och tillfredsställande sätt. För att inte riskera att branden skulle ta vid igen så tog skogsbolagen Sveaskog, Holmen och Mellanskog på sig ansvaret att sköta efterbevakningen i överenskommelse med markägarna. Lösningen var nödvändig, men kunde ha kommunicerats tydligare och mer pedagogiskt till de berörda skogsägarna. Det hölls ett möte för markägarna i samband med avslutandet av insatsen. Någon skriftlig information delades inte ut vid det tillfället. För att säkerställa att markägarna uppfattat den muntliga informationen på mötet på rätt sätt hade vi behövt komplettera med skriftlig och mer detaljerad information.

Brandbevakningsflyg

En av de mer lyckade åtgärderna som länsstyrelsen bidrog med för att hjälpa till med säkerhet och bevakning, var att låta brandflyget bevaka brandområdet under efterbevakningsarbetet. Genom denna åtgärd upptäcktes nya bränder och man kunde även dementera inkomna larm om nya bränder. Det innebar att räddningstjänsten kunde rikta sina resurser till andra uppgifter. Det gav trygghet åt en skärrad bygd och dess befolkning samtidigt som det var lättare att upptäcka uppblossade bränder i tid.

Tillträdesförbud

När räddningsinsatsen avslutats blev det bråttom att besluta om ett nytt tillträdesförbud och skylta i det drabbade området. Brandskadad skog kan vara mycket farlig med både glödgropar och fallande träd. Tillträdesförbudet blev därför ett måste för att värna om säkerheten. Alla de som fick tillträde att vistas i området skulle ha kunskap om riskerna, och därför eventuellt behöva utbildas innan. Att stänga av ett helt område på det sätt som tillträdesförbudet krävde är något som endast länsstyrelsen kan utföra. En enskild markägare har, enligt de lagar som råder, inte möjlighet att stänga av sin skog för allmänheten.

Att hålla ett så stort område avstängt är inte helt enkelt. Det fanns ingen möjlighet för polismyndigheten att upprätthålla förbudet och att patrullera området.
Alla de som ägde sommarstugor i området ville så snart som möjligt få möjlighet att besöka sina fastigheter för att se över hur stor skadan blivit. Det löstes genom att de som önskade besöka området informerade samordningskansliet innan de besökte området. Samordningskansliet kunde på så sätt ha kontroll över vilka som rörde sig i området. Om någon besökare behövde hjälp att ta sig ut ur området kunde de kontakta samordningskansliet för att få hjälp. Telefonkontakten blev ett sätt att försöka så långt som möjligt att värna om besökarnas säkerhet.

Andra delar av säkerhetsarbetet kring tillträde handlade om att skogsbolagen såg till att bomma och låsa de vägar där arbete pågick för att förhindra att obehöriga tog sig in. (Trots det var låsen ibland uppklippta).

Utbildningar

Alla de som skulle ha tillträde till det avspärrade området behövde först få kunskap om riskerna och utbildas i hur man rör sig och jobbar i brandskadad skog. Under sensommaren och hösten 2018 höll länsstyrelsen utbildning för kommunpersonal, skogsarbetare och markägare.

Tidsperspektivet i utbildningarna är mycket viktig, eftersom riskbilden för en brandskadad skog kan förändras över tid. Det finns en del utbildningar som entreprenörer kan genomföra via webbsidor. I det här fallet bedömde samordningskansliet att utbildning på plats i brandområdet skulle ge bättre effekt. På så sätt kunde vi försäkra oss om att alla som hade genomgått utbildningen uppfattat vilka risker brandskadad skog kunde innebära för dem.

Trädsäkring

Trädsäkring innebär att man plockar bort brandskadad skog runt vägar och vändplatser, så dessa inte riskerar att falla och orsaka olyckor. Trädsäkring skedde längs med alla vägar i brandområdet. Det var en rekommendation från räddningsledningen som en säkerhetsåtgärd. En diskussion som uppstod var frågan om det gick att bedöma vilka träd som inte riskerade att falla eller om alla vägar skulle trädsäkras på samma sätt oavsett hur hårt marken brunnit. I det här fallet bestämde Länsstyrelsen Gävleborg att trädsäkra vägarna på samma sätt.

Det är en juridisk gråzon vem som kan besluta om trädsäkring efter räddningsinsatsen är avslutad. Möjligheten att ingripa i annans rätt upphör i och med avslut. Alltså måste markägaren godkänna en trädsäkring innan den kan genomföras. Vidare behöver skogsbolagen ha rutiner som hjälper dem att ha kontroll på mängden virke från varje markägare. Om inte detta efterföljs kommer kostnadsfördelningen efter trädsäkringen bli svår att genomföra.

Checklista

- Samordning av eftersläckning om det behövs.
- Delge viktig information skriftligen genom att använda delgivningskvitto för att säkerställa att informationen gått fram.
- Säkerhet: Genom att besökare kontaktar samordningskansliet när de åker in i och när de lämnar det brandskadade området kan säkerheten beaktas.
- Tidsperspektivet i utbildningarna är mycket viktig, eftersom riskbilden för en brandskadad skog kan förändras över tid.
- Trädsäkring: Lyft frågan tidigt om tillvägagångssätt. Är det upp till varje markägare, vem gör det och hur ska det samordnas?

Utvärdering om efterbevakningen

Länsstyrelsen Jämtlands län fick den 2 augusti 2018 ett regeringsuppdrag som bland annat innefattade att utforma en modell för hur eftersläckningsarbete kan organiseras i områden med många berörda markägare.

Rapporten lyfter upp förslag på åtgärder för att underlätta organisering av eftersläckningsarbetet. I rapporten presenterades följande modell för hur eftersläckningsarbete kan organiseras.

01

Förebyggande åtgärder

- Förberedda åtgärdsplaner bör finnas tillgängliga och uppdaterade.
- Samverka med berörda aktörer inför skogsbrandssäsongen.

02

Inträffad skogsbrand

- Leder till att en räddningsinsats påbörjas.

03

Räddningsinsats

- Den räddningsinsats som räddningstjänsten ansvarar för och bedriver om det är motiverat med hänsyn till de fyra kriterierna i LSO.

04

Tidig information till markägare

- Etablering av kontakt mellan räddningstjänst och markägare.
- Information från räddningstjänsten till markägaren avseende räddningsinsatsen.

05

Utse samordnare för markägare

- Samordnarens arbete syftar till att stödja och samordna markägare samt att effektivisera eftersläckningsarbetet.
- Samordnaren har till uppgift att samverka med räddningstjänsten, markägare, försäkringsbolag och övriga aktörer.
- Samordnaren kan till exempel utses av markägare, skogsägarföreningar, restvärdeledare, räddningstjänsten, statliga myndigheter eller vara en redan förbestämd person.

06

Informationsmöten

- Syftar till att ge markägare aktuell information om räddningsinsatsen för att bland annat ge en lägesbild och på så sätt skapa en förberedelse inför eftersläckningsarbetet.

07 Förberedelse inför avslut av räddningsinsats

- Syftar till att säkerställa att markägarna har förutsättningar för att hantera samt ta ansvar för eftersläckningen.
- Sker i samverkan med samordnare för markägare, räddningstjänsten, markägarna samt eventuellt övriga aktörer som kan vara berörda.
- Information och rekommendationer om behovet av eftersläckning, resurser, tidsåtgång, areal med mera.

08 Räddningsinsatsen avslutas

- Beslut fattas av räddningsledaren.
- Ett nationellt beslutsunderlag med tillhörande blankett kan underlätta för räddningsledaren att fatta beslut om att avsluta räddningsinsatsen.
- Det kan fortfarande brinna i delar av området, dock ska kanterna vara säkrade och spridningsrisken vara minimerad.
- Skriftlig dokumentation med information om behov av eftersläckning,resurser, omfattning av brandområde, eventuella risker, kommande väderförhållanden med mera.

09 Eftersläckning

- Eftersläckning genomförs samordnat med hjälp av samordnaren för markägarna.
- Säkerställa att de aktörer som arbetar med eftersläckningen har rätt utbildning och kompetens för detta.
- Markägarträffar samordnas förslagsvis av samordnaren tillsammans med berörda aktörer. Syftar till att informera och uppdatera markägare om nuläge och framtida behov.

10 Övergripande nationellt, regionalt och kommunalt efterarbete

- Olika former av efterarbete exempelvis tillträdesförbud, trädsäkring av vägar, avverkning av branddrabbad skog med mera fortsätter även om behovet av eftersläckning inte längre föreligger.

Samordningskansliet

Uppstarten av ett samordningskansli för att ta hand om efterarbetet fanns tidigt med i arbetet med bränderna. Den 20 juli 2018 genomfördes den första inriktnings- och samordningsfunktionen (ISF) under insatsen, ett möte-där deltagarna beslutade om en målbild för händelsen.

Målbilden hade en tydlig prioritering att drabbade invånare skulle tas om hand, därför blev ett samordningskansli en naturlig del av planeringen för arbetet efter den akuta fasen. Samordningskansliet var ett samarbete mellan Länsstyrelsen Gävleborg och Ljusdals kommun. Den sista målbilden för händelsen beskrev att kansliet skulle svara för efterarbetet så länge behovet fanns.

Under de första veckorna i samordningskansliet utkristalliserade det sig vilka uppgifter som behövde utföras, vilken kompetens som behövdes och hur organisationen behövde bemannas för att klara uppdraget, samt vad som inte kunde omhändertas den närmaste tiden.

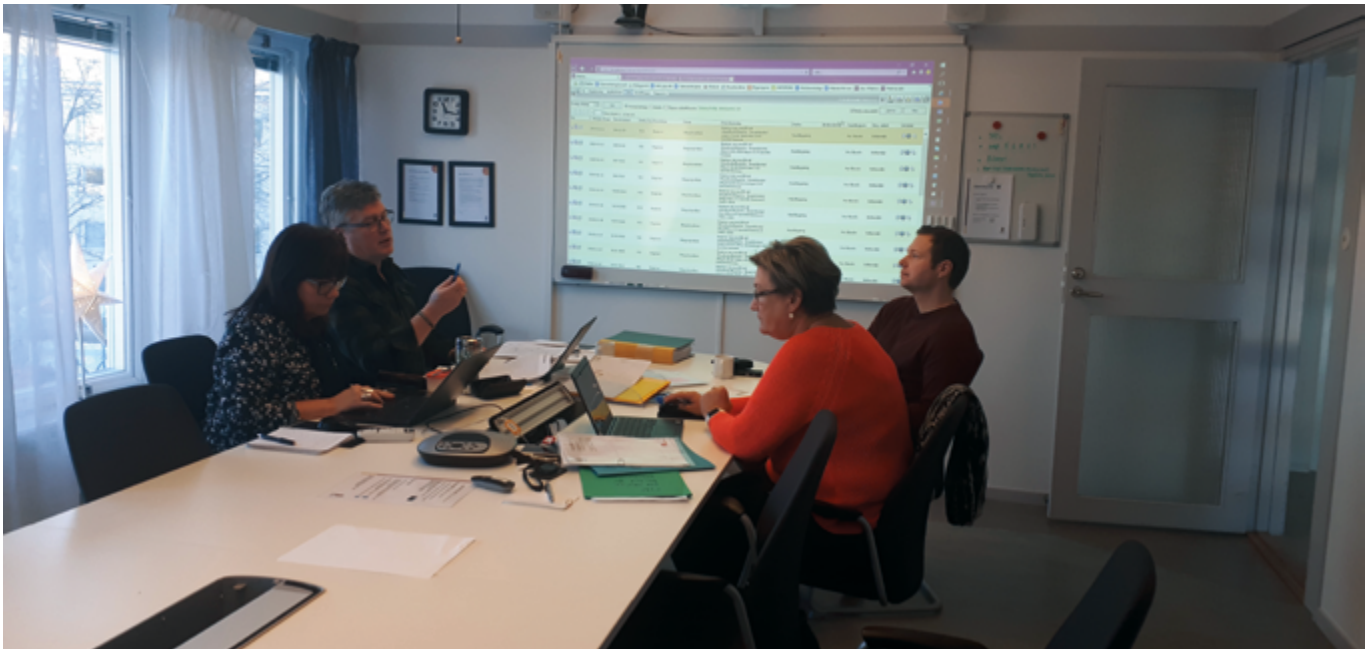
Målbild för Gävleborgs arbete med skogsbränderna i Hälsingland - Fastställd

- Branden når ej Kårböle, Färila, Ramsjö, Los, Ljusdal.
- Starkt och proaktivt stöd från länets aktörer till räddningstjänst och drabbad kommun. På kort och långsikt
- Effektiv och tydlig samverkan, särskilt vad avser ledning och uthållighet.
- Frivillighet är enkelt och används klokt.
- Allmänheten är välinformerade och kan vidta rätt åtgärder för att underlätta.
- Drabbade invånare tas väl omhand.

Prioriteringar

1. Människoliv
2. Samhällsviktig verksamhet
3. Människors hälsa

Målbilden fastställdes vid ISF 20 juli 12.00-12.57



Målbild för arbete med skogsbränderna i Hälsingland

Samhällsfunktioner i det branddrabbade området ska återgå till det normala så fort det är möjligt och de drabbade ska omhändertas på ett professionellt sätt. Detta uppnås genom:

- Ett samordningskansli är etablerat (länsstyrelsen och Ljusdalskommun) med de personella resurser som erfodras för att omhänderta alla konsekvenser av branden. Kansliet verkar så länge behov finns.
- Allmänheten och intressernter är välinformerade om på vilket sätt storbrandens kort- och långsiktiga konsekvenser hanteras.
- Samtliga vägar ska vara öppna och fungera.
- Områden som bedöms som osäkra är belagda med beträdandeförbud för allmänheten så länge riskerna kvarstår.
- En fungerande samordning av fortsatt hantering av skogen i brandområdet har uppnåtts.
- Målgrupp för det psykosociala efterarbetet är formutom de som direkt drabbats av branden också all den personal som varit en aktiv del i insatsens genomförande.

Prioriteringar

1. Människoliv
2. Samhällsviktig verksamhet
3. Människors hälsa

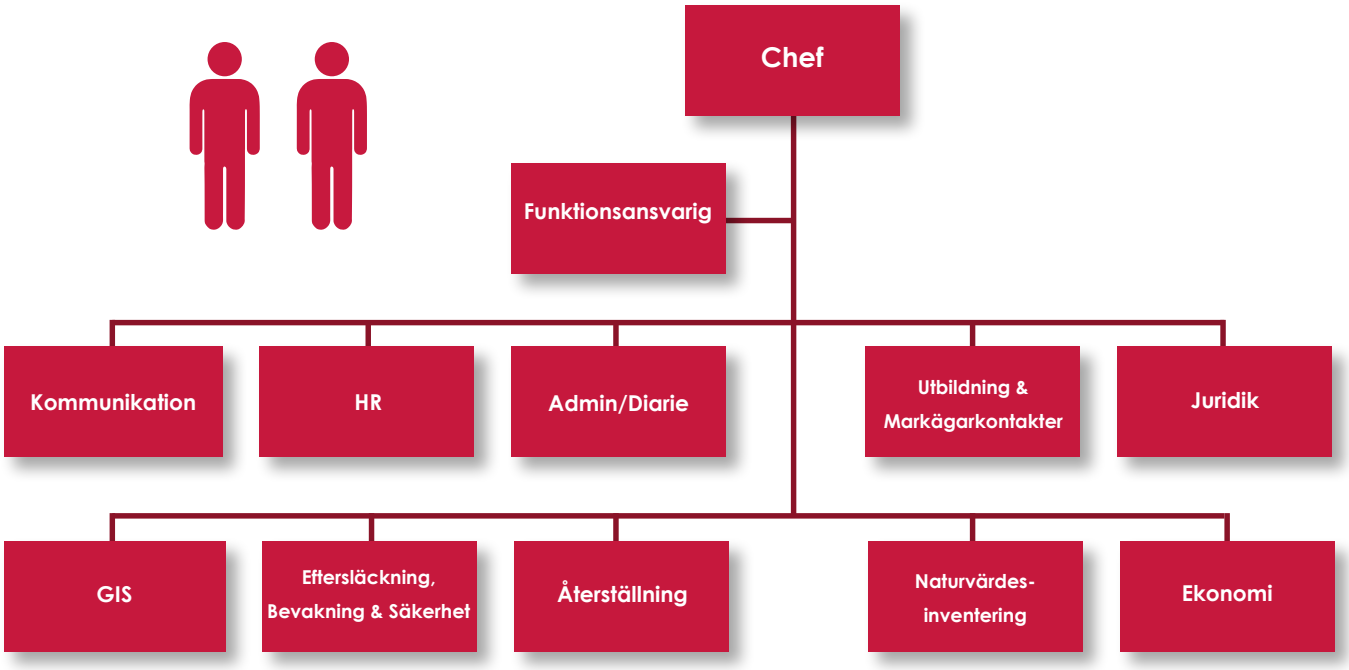
Målbilden fastställdes vid ISF 9 augusti 11.00-11.15

I uppstarten handlade det mycket om att försöka kartlägga vilka uppgifter som efterarbetet skulle innefatta. Förutom den fysiska återställningen måste stora ekonomiska belopp hanteras. Kommunikation till allmänhet och drabbade skulle fortgå och allt som skapades under räddningsinsatsen skulle diarieföras och arkiveras, ett arbete som fortfarande pågår.

I början av samordningskansliets arbete fanns en restvärdeledare på plats, vilket resulterade i ett mycket bra samarbete. I efterhand kan vi se att fler resurser kunde ha varit med på det sättet, till exempel Skogsstyrelsen. Vi har haft ett bra samarbete som kanske hade blivit tydligare för utomstående om vi funnits på samma plats.

Resurssäkring

Vi var tidigt överens om att i så stor utsträckning som möjligt använda den egna personalen i efterarbetet och behålla kompetens i organisationen. Samtidigt var både kommunens och länsstyrelsens personal utmattade efter det hårda arbetet som räddningsinsatsen inneburit. Det var också viktigt att tänka på resurssäkring över en längre tid samtidigt som vi behövde ta hänsyn till personalens mående. Vi kan i efterhand se att många andra verksamheter påverkades av upprättandet av samordningskansliet och att det resulterade i att viss personal hade svårt att få tiden att räcka till. Här hade landshövdingen en viktig roll i att kommunicera att efterarbetet var högst prioriterat på Länsstyrelsen. Det sände ut viktiga signaler både internt och externt, men var ändå en svår uppgift att lösa praktiskt för chefer och medarbetare.


Chef
Funktionsansvarig
Kommunikation
HR
Admin/Diarie
Utbildning & Markägarkontakter
Juridik
GIS
Eftersläckning, Bevakning & Säkerhet
Återställning
Naturvärdes-inventering
Ekonomi

Stationering

På grund av det ansträngda personalläget i den egna organisationen blev viss rekrytering av konsulter nödvändig. Tidigt uppstod frågan om vem som ansvarade för dessa konsulter. Skulle det vara ordinarie personalfunktionen eller chefen för samordningskansliet? Vid en annan händelse behöver detta tydliggöras tidigt för att undvika att onödiga konflikter eller missförstånd uppstår.

Till en början stationerade sig samordningskansliet i Ljusdal på plats nära de drabbade. Länsstyrelsen satt tillsammans med kommunen i ett stort kontorslandskap och avskilt från ordinarie arbetsuppgifter. Det här blev en framgångsfaktor. De drabbade uppskattade att det fanns ett fysiskt ställe att besöka och vända sig till, dessutom gjorde det att alla de som jobbade på samordningskansliet kunde fokusera på sina uppgifter. Samordningskansliet upprättades som en egen enhet på Länsstyrelsen, med en chef och en funktionsansvarig. Det här underlättade för den egna handläggningsordningen och delegationsordningen. Till exempel var det samordningskansliets chef som hade det yttersta ansvaret och mandatet när det gällde beslut i ärenden som fattades i samordningskansliet, oavsett ärendetyp. Detta för att avlasta ordinarie verksamhet som inte var detaljinsatt i frågorna.

Däremot blev detta något problematiskt när det gäller kommunens personal i samordningskansliet. Det var inte alltid lätt för dessa personer att veta vem som bestämde över vilka arbetsuppgifter, chefen för samordningskansliet eller ordinarie chefen på kommunen. Detta behöver vara tydligare uttalat i nästa samordningskansli.

Summering och frågeställningar

I efterhand kan vi på Länsstyrelsen Gävleborg också se att våra rutiner för intern kommunikation behöver förbättras. Brister i kommunikationen internt resulterade att ordinarie personal på länsstyrelsen inte alltid förstod eller visste vad samordningskansliet arbetade med.

När samordningskansliets arbete varit igång en tid uppstod några frågor. Det visade sig att det fanns en delad syn i vad samordningskansliets uppgifter egentligen var, till exempel när det gällde föreläsningar om branderna. Var det samordningskansliets uppgift att resa runt och föreläsa eller var det en uppgift för ordinarie verksamhet för Samhällsskydd och beredskap?

En annan frågeställning var om samordningskansliet skulle behandla frågor om bygglov? Var gick egentligen gränsen mellan ordinarie verksamhet och samordningskansliet? Dessa frågor hade kunnat undvikas om man tidigt haft tydliga riktlinjer för vad som skulle hanteras av ordinarie verksamhet eller samordningskansliet.

Checklista

- Planera för stöd till de drabbade i ett så tidigt skede som möjligt.
- Prioritera hårt i ordinarie verksamhet när/om ordinarie personal flyttas till ett samordningskansli.
- Avsätt personer helt till efterarbetet, man hinner inte med ordinarie verksamhet samtidigt.
- Fundera tidigt över vilka kompetenser som behövs i efterarbetet och besluta om de ska tas från ordinarie verksamhet eller genom konsulter.
- Knyt till er bra kompetenser som inte finns i egna organisationen, som till exempel restvärdesledare.
- Samlokalisera gärna allt efterarbete, det blir tydligare för utomstående.
- Klargör vem som har ansvar för personalen i ett gemensamt samordningskansli.
- Klargör tidigt fördelningen av mandat och uppgifter mellan ordinarie arbete och samordningskansli.
- Uppdatera fortlöpande den egna verksamheten om arbetet i samordningskansliet.

Samarbeten

En så stor insats som bränderna i Ljusdals kommun krävde ett stort och välfungerade samarbete mellan aktörer.

Vi kunde i efterhand konstatera att en ordentlig aktörsanalys är A och O innan ett efterarbete kan inledas ordentligt. Många av de aktörer som haft viktiga roller i räddningsinsatsen kom att ha betydande roller också i efterarbetet. Deras kunskap om vad som gjorts under insatsen blev värdefull i efterarbetet. En svårighet var att många av de som haft nyckelroller i räddningsarbetet behövde få återhämtningstid, samtidigt som samordningskansliet var i behov av deras kunskap och erfarenhet.

Samarbeten mellan myndigheter och andra organisationer är inte alltid helt enkelt. Man kanske har olika uppfattning om vad som behöver göras, vilka som ska vara med i efterarbetet och vem som har mandat att fatta beslut. Det finns mycket som Sveriges myndigheter behöver utveckla i sitt arbete. Det finns också en del lagar som behöver skrivas om för att få ett fungerande efterarbete vid framtida samhällsstörningar.

Trots det lyckades alla de myndigheter och privata bolag som var en del av efterarbetet att samlat ta sig an uppgiften. Resultatet blev att nya kontakter kunde knytas och att återställningen efter skogsbränderna 2018 kunde genomföras.

Lista över aktörer i FAS 2

- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Polisregion Mitt
- Ansvariga departement
- Bilkårernas riksförbund
- Bollnäs kommun
- Criscom
- Folkets Hus Färila
- Frivilliga Automobilkåren
- Frivilliga radioorganisationen
- Färila sim- och sporthall
- Färila skola
- Försvarshögskolan
- Försvarsmakten
- Gästrike räddningstjänst
- Gävle kommun
- Hemvärnet
- Holmen
- Hudiksvalls kommun
- Korsnäs räddningstjänst
- Kraftbolagen
- Krisinfo - MSB
- Kustbevakningen
- Lantmäteriet
- LRF Gävleborg
- Alla länsstyrelser i Sverige
- Maskinring Jämtland
- Maskinringen Gästrikland
- Maskinringen Västernorrland
- Mellanskog
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Mälardalens brand- och räddningsförbund
- Nordanstigs kommun
- Norrhälsinge räddningstjänst
- NV
- P4
- PTS
- Region Gävleborg
- Restvärdesledare
- Räddningstjänsten Eskilstuna
- Räddningstjänsten Gotland
- Räddningstjänsten Ljusdal
- Räddningstjänsten Sala-Heby
- Räddningstjänsten Skåne nordväst
- Räddningstjänsten Syd
- Räddningstjänsten Södra Hälsingland
- Räddningstjänsten Östra Götaland
- Räddningstjänster - övriga
- Röda korset
- Skogsbolag
- Skogsstyrelsen
- Skogsägarföreningar,
- Storstockholms brandförsvar
- Strängnäs räddningstjänst
- Sveaskog
- Svenska Blå stjärnan
- Svenska Lottakåren
- Söderhamns kommun
- Sörmlandskustens räddningstjänst
- Trafikverket
- Uppsala räddningstjänst

Lista över aktörer i FAS 3

- Länsstyrelsen Gävleborg
- Ljusdals kommun
- Sveaskog
- Mellanskog
- Holmen
- MSB
- Trafikverket
- Restvärdesledare | Brandskyddsföreningen
- Criscom
- Skogsstyrelsen
- Naturvårdsverket
- DINA försäkringar
- Länsförsäkringar
- Länsstyrelsen Gotland
- Länsstyrelsen Jämtland
- Länsstyrelsen Dalarna
- Länsstyrelsen Västmanland
- Länsstyrelsen Västernorrland
- Länsstyrelsen Stockholm
- Länsstyrelsen Östergötland
- Länsstyrelsen Uppsala
- Länsstyrelsen Halland
- Räddningstjänsten Ljusdal
- Säker Skog
- Försäkringsbolag

NFN
TDI

HR

Bemanningen av samordningskansliet påbörjades under slutet av insatsen. Så här långt hade stabsfunktionen L1 främst jobbat med bemanning och schemaläggning av resurser. För efterarbetet krävdes dock en delvis annan kompetens. Vid upprättandet av samordningskansliet uppstod ett ”mandatvakuum”. Det var inte så tydligt vem som kunde binda upp en resurs för efterarbetet. Var det krisorganisationens uppgift fastän insatsen skulle avslutas? Var det ordinarie chef som beslutade om resurser kunde avvaras, eftersom organisationen återgått till det ”normala”? Vad har chefen för samordningskansliet för mandat i frågan? Ju tidigare den här typen av frågeställningar reds ut, desto fortare kan bemanningen för efterarbetet påbörjas. När krisorganisationen arbetade som mest intensivt var det inte många som skänkte en tanke åt efterarbetet som väntade. Med facit i hand vet vi att det kommer ett efterarbete och att det kräver sin tid och sina resurser.

Det fanns en tydlig ambition hos Länsstyrelsen Gävleborg att i så stor utsträckning som möjligt använda de egna medarbetarna istället för att ta in konsulter. Syftet var att kunskapen och erfarenheten skulle finnas kvar i organisationen.

Skapa ordning bland anställningsavtalen

Försök så snart som möjligt att få en överblick över vilka anställningsavtal som är skrivna under insatsen. Den sedvanliga anställningsadministrationen har förmodligen inte fungerat i önskad utsträckning, utan personal hoppar in i arbetet så snart de kan. Detta är givetvis inte bra, särskilt inte med tanke på att arbetsmiljöansvaret är oerhört viktigt under en insats. Samtidigt är det förståeligt att det händer i den mest akuta fasen som fullkomligt slukar resurser.

Det omedelbara efterarbetet bör därför handla om att försöka skapa ordning genom att skriva de anställningsavtal som redan skulle ha varit skrivna, i den mån det går. Bemanningsschemat ger en anvisning om vilka personer som arbetat under insatsen. Använd de anställningsavtal som vanligtvis används för visstidsanställningar eller ”uppdrag på timme”.

En del av problematiken i en stor händelse, som skogsbränderna 2018 var, är att resurserna är många och ofta kommer från olika organisationer. Varje organisation har sitt avtalsområde. Under insatsen var det vanligt att inlånad och tillfälligt anställd personal hänvisade till villkor (ersättningsnivåer) inom RIB-avtalet (Avtalet för räddningstjänst i beredskap). Länsstyrelsen kan dock inte tillämpa ett kommunalt kollektivavtal. Efter många om och men blev det dock tydligt att det går att använda samma eller liknande ersättningsnivåer som i RIB-avtalet, men då används alltså bara ersättningsnivån som ett riktmärke i ersättningsfrågan.

Incidentrapporter

Det är mycket möjligt att det upprättats – eller borde ha upprättats – incidentrapporter under händelsen. En viktig uppgift i efterarbetet är att se till att incidentrapporterna tagits omhand. Är det känt att en incident inträffat, men inte fångats upp i en rapportering, går det alltid att göra en incidentrapport i efterhand. Incidentrapporterna hanterades sedan enligt gängse rutiner i ordinarie verksamhet. Ju mer information och kunskap vi får om avvikande händelser och risker i krisarbetet desto bättre förebyggande arbete och åtgärder.

Ersättning till anställda och övriga resurser

Frågan om lön och ersättning för arbetet i krisorganisationen blev högaktuell efter att insatsen avslutades.
I fas 1 och 2 av händelsen var det inte många som tänkte på lön för mödan. När insatsen väl var avslutad, och medarbetarna trötta och slitna, kom ersättningsfrågan att bli desto viktigare.

Det fanns grovt sett fyra olika grupper av resurser som skulle ha ersättning för sitt arbete med skogsbränderna: den egna personalen som redan var anställd av Länsstyrelsen Gävleborg och som tillfälligt jobbade i krisorganisationen

- resurser som vi lånade in från andra länsstyrelse
- resurser som vi anställde från exempelvis kommun/räddningstjänst
- frivilliga från någon av de frivilliga försvarsorganisationerna

Till detta kom även frågan om ersättning till spontanfrivilliga; det vill säga frivilliga personer som utförde ett arbete men inte tillhörde en frivillig försvarsorganisation.

Förhoppningsvis finns det redan innan en samhällsstörning bestämt vilka ersättningsnivåer som ska gälla i det fall att tillfälliga resurser behöver anställas. Så långt hade inte Länsstyrelsen Gävleborg kommit innan skogsbränderna 2018. Frågan om ersättningsnivå var under lång tid oklar och det är kanske inte anmärkningsvärt, eftersom det är mycket sällsynt att en myndighet tar över ansvaret för räddningstjänstens insats.

Det kom att bli några olika varianter av anställningar och ersättningar. För några tillfälligt anställda, som inte tillhörde någon frivilligorganisation, räknades ordinarie månadslön om till timlön. Ytterligare några resurser som vi knutit till oss under insatsen fakturerade länsstyrelsen Gävleborg för de timmar som de arbetade inom ramen för eget företag. I princip alla frivilligor

ganisationer förväntade sig samma ersättningsnivå som i RIB-avtalet. Detta eftersom kommunerna tillämpar RIB-avtalet vid den här typen av händelser.

Frågan om ersättning av ordinarie personal hanterades av personalfunktionen i Länsstyrelsen Gävleborgs linjeverksamhet. Ersättning för övertid och traktamente finns reglerat i villkorsavtalet, men behövde på ett tydligt och pedagogiskt sätt kommuniceras ut och hanteras.

Ersättning till frivilliga – en av de största utmaningarna i efterarbetet

En av de största utmaningarna i efterarbetet var frågan om ersättning, eller inte ersättning, till frivilliga under skogsbränderna. Vi visste att det var hundratals och kanske till och med tusentals frivilliga som utfört arbetsuppgifter. Generellt visste vi dock inte hur många de var, vilka de var, hur mycket eller med vad de hade arbetat.

En av de första uppgifterna för samordningskansliet var att föra dialog med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) för att få klargjort om ersättning skulle utgå eller inte. Vi behövde också veta vilka frivilliga som skulle få ersättning – det vill säga om endast de som var knutna till en frivillig försvarsorganisation skulle få ersättning, eller om även frivilliga som tillhörde någon annan organisation skulle få ersättning. MSB gjorde bedömningen att alla frivilliga – organiserade såväl som spontanfrivilliga - skulle få ersättning för sitt arbete. Kravet var dock att arbetet som de gjorde anspråk på ersättning för skulle verifieras.

Samordningskansliet gick ut med information att frivilliga kunde söka ersättning och premisserna för detta på Länsstyrelsen Gävleborgs hemsida samt på Ljusdals kommuns hemsida. På sidan fanns även en tidrapport och en rad för kontaktuppgifter på ”kontaktperson” som kunde bekräfta att uppgifterna stämde. Två personer jobbade heltid i samordningskansliet i cirka sex månader med att verifiera om ersättning skulle betalas ut och skapa underlag till lönekontoret för utbetalning. Det var inte ovanligt att frivilliga även gjorde anspråk på ersättning för skadade kläder, glasögon, utrustning, etcetera. Detta gjordes genom en annan blankett.

De frivilliga försvarsorganisationer som deltog med resurser under skogsbränderna, såsom Svenska Lottakåren (SLK), Frivilliga Radioorganisationen (FRO), Svenska Röda Korset (SRK), etcetera, hade skött dokumentation och administrationen på ett

föredömligt sätt. Det fanns underlag på vilka personer som deltagit från deras organisation och vilka datum och tider de arbetat, vilket innebar att verifieringen och utbetalningen av ersättning till dessa frivilliga gick smidigt. En av frivilligorganisationerna valde att betala ut ersättning till sina frivilligresurser, då de ansåg att utbetalningen från länsstyrelsen skulle dröja alltför länge (kopplat till att vi höll fast vid våra ordinarie lönekörningsrutiner med brytdatum och lönedag). De fakturerade sedan länsstyrelsen motsvarande belopp.

Mer svårhanterat var ersättningen till spontanfrivilliga och frivilliggrupper som i princip uppstått i samband med att bränderna bröt ut. Samordningskansliet upprättade en lista med personer som vi uppfattade var ”återkommande kontaktpunkter” för frivilliga i olika sammanhang. Dessa personer hade vi flitig kontakt med för verifiering. Samordningskansliet valde att inte godkänna att släktingar verifierade varandra, även om det var relativt vanligt att hela familjer var engagerade. Relativt ofta visste inte den frivillige namnet på ”uppdragsgivaren”, vilket föranledde en del ”detektivarbete” som personalhandläggaren i samordningskansliet genomförde. I en del fall valde vi att intervjua personen för att på så sätt kunna bedöma rimligheten i huruvida personen utfört det arbete som den sökte ersättning för.

Frågan om frivilligas rätt till ersättning väckte ett stort medialt intresse. Radio och tidningar på såväl lokal som nationell nivå tog kontakt med samordningskansliet för att få information.

Administration och utbetalning av ersättningar

När det gäller utbetalning av löner valde vi i samråd med lönekontoret att hålla oss till ordinarie utbetalningsrutiner. Det skulle varit alltför resurskrävande att hantera fler lönekörningar. Länsstyrelsen anställde en person redan under fas 2 som med kort varsel kunde hjälpa lönekontoret med löneadministration kopplat till skogsbränderna. Personalhandläggarna på Länsstyrelsen Gävleborg hade kort efter att insatsen avslutades ett möte med personal från lönekontoret. Under mötet kom vi överens om den administrativa gången för att hantera stora mängder tidrapporter och hur verifikationen skulle se ut för att lön skulle betalas ut. Sammantaget ledde detta till att hanteringen av löner fungerade bra.

En stor del av bemanningen i krisorganisationen bestod av inlånad personal från andra länsstyrelser. De fick sin lön utbetald från sin ordinarie arbetsgivare. Den utlånande länsstyrelsen fakturerade sedan Länsstyrelsen Gävleborg för lönekostnader och resor. Personal som vi anställt från andra organisationer skickade in tidrapporter om de inte redan lämnat in dessa under den pågående insatsen. Ersättningen till frivilliga betalades ut enligt samma förfarande som länsstyrelsen ersätter arvodister, det vill säga med ett generellt skatteavdrag på 30 %. Lönebesked skickades ut inför utbetalning av frivilligersättning, så att personerna kunde se vad de fått ersättning för.

Insatsen avslutades 9 augusti 2018. I april 2019 inkom den sista ansökan om frivilligersättning.

Återställning av medarbetare

Återställning av brandgator har det både talats och skrivits mycket om. Ett perspektiv som inte fått lika mycket utrymme är återställning av medarbetare som arbetat under oerhört pressande förhållanden, ibland under flera veckor. Uppgifter och uppdrag som vi vanligtvis inte arbetar med skulle utföras, informationsflö-

det var intensivt och konstant, oklarheterna var många, svåra beslut skulle fattas och arbetspassen långa. Några medarbetare har beskrivit tiden i staben på Färilas skola som ”något som liknar ett krigstillstånd”.

Länsstyrelsen valde att i ett tidigt skede, redan under brändernas första vecka, att koppla på och ta hjälp av professionella krishanterare. Företagshälsovården hjälpte till att få fram professionella resurser. Även efter den avslutade insatsen fortsatte vi att ta stöd av krishanterarna för egna medarbetare. Samordningskansliet sammanställde en förteckning över alla medarbetare som arbetat under händelsen, oavsett om det varit under några timmar eller i flera veckor. Dessa erbjöds ett uppföljnings/avlastningssamtal inom enmånad från att insatsen avslutats. Även i denna uppgift var bemanningsschemat till stor hjälp för att lyckas fånga upp alla. I vårt fall fick närmare 100 medarbetare ett samtal. Den uppgiften skulle dock, om vi är efterkloka, ha legat på den ordinarie verksamheten och ordinarie chef. Vid den tidpunkten var vi tillbaka i ett ”normaltillstånd” på så sätt att alla som inte jobbade i samordningskansliet gick tillbaka till sina enheter och chefer.

Att arbeta systematiskt med uppföljningar av medarbetare, eventuellt med stöd av företagshälsovård och genom anpassningar, är mycket viktigt efter en lång period av intensivt arbete som vid skogsbränderna. Efterarbetet bör handla om att återställa medarbetare likväl som brandgator. Arbetsmiljöansvaret är ordinarie chefens ansvar, och chefer bör tillsammans med HR/personal ta ett helhetsgrepp om medarbetarnas mående efter en avslutad insats.

Checklista

- Det kan krävas andra kompetenser och resurser för efterarbetet men det är viktigt att inte hela bemanningen byts ut eftersom samordningskansliet behöver ha god kännedom om insatsen.
- Försök att använda de egna medarbetarna så långt som möjligt istället för att ta in konsulter för att bevara kunskaper och erfarenheterna inom organisationen.
- Förbered mallar med anställningsavtal som kan användas i en krishändelse.
- Varje organisation har sitt avtalsområde, och därför kan exempelvis inte en statlig myndighet använda ett kommunalt kollektivavtal.
- Under arbetet med skogsbränderna fanns grovt sätt fyra olika grupper av resurser som skulle ha ersättning för sitt arbete förutom den egna personalen; resurser från andra länsstyrelser, resurser från andra aktörer, frivilliga från frivilliga försvarsorganisationerna och spontanfrivilliga.
- Intresse för ersättningen till frivilliga samt olika typer av förmånsbeskattningar kan väcka ett stort medialt intresse.
- Arbeta systematiskt med krishantering och uppföljningar av medarbetare efter en insats.

Juridik

Vi kan konstatera att de juridiska fallgropar som samordningskansliet stötte på var många. Att starta ett samordningskansli utan en jurist skulle ha varit en omöjlighet. Många delar av lagstiftningen tog inte hänsyn till efterarbetet och den omfattning som ett sådant kunde innebära. Lagen om skydd mot olyckor, LSO (2003:778) är skriven för att rädda liv i nöd och tar enbart hänsyn till en fortfarande skarp händelse.
Så fort insatsen avslutats återgår allting till sin juridiska ordning. Det innebär att det är markägaren själv som ansvarar för återställningen på sin mark vid till exempel en skogsbrand.

Tillträdesförbudet - Införandet och Hävandet
I syfte att skydda liv och hälsa infördes ett tillträdesförbud. Förbudet grundades på 3 kap. 11 § (1993:1617) samt 4 § andra stycket förordning (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala ordningsföreskrifter enligt ordningslagen. 4 § andra stycket förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Förbudet att vistas i området gällde alla utom fastighetsägare och rättighetsinnehavare, till exempel myndighetsutövare eller de med jakt och fiskerätt. De som skulle vistas i området skulle ha inhämtat nödvändig kunskap samt samråda med Länsstyrelsen Gävleborg före tillträde till området. Därför fick alla berörda erbjudande att genomgå en utbildning om risker med att vistas i brandskadad skog.

När det gäller fiskerätten uppstod problematiken med fiskeföreningarnas intresse av att sälja fiskekort. Även om fiskerättsinnehavaren hade tillåtelse att vistas i området fick ingen utomstående tillåtelse att vara där. Länsstyrelsen har lämnat ett fåtal skriftliga tillstånd att besöka området till utomstående med ett viktigt uppdrag, bland annat vid kartläggning av naturvärden.
Inför hävandet behövde skogen bedömas om den var säker att besöka. Bedömningen baserades dels på dialog med de som arbetade i området som hade god kännedom om skogens status, dels på överflygningar där man klargjort att det inte fanns några varma områden kvar. När hävandet trädde i kraft återgick ordningen till det normala och allemansrätten började åter gälla i området. Detta innebar att allt ansvar för skogen återgick till markägaren.

Ekonomiskt ansvar

Trots att Länsstyrelsen den 23 juli 2018 tog över räddningstjänsten förblev räddningstjänsten kommunal. Detta var något som fick juridiska konsekvenser för efterarbetet. Enligt lagar och förordningar föll det på Ljusdals kommun att hantera efterarbetet, ersättningar och återställning. Detta skulle ha blivit en ekonomisk omöjlighet för en liten kommun som Ljusdal. Med tanke på det och med stöd av att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) fattade ett internt beslut kring hanteringen av detta (2018-07-27, Dnr 2018-07607-2) hanterade länsstyrelsen de ekonomiska ärendena å kommunens vägnar för att inte försätta kommunen i konkurs. Dessutom hade myndigheten varit räddningsledare och hade förmågan att verifiera kostnaderna.

I normala fall sker flödet: Den drabbade kommunen tar kostnaden för räddningsinsatsen och ansöker om ersättning från MSB på vanligt vis.

Flödet för de stora skogsbränderna 2018: Om länsstyrelsen övertagit ansvaret för räddningsinsatsen tar länsstyrelsen kostnaden för densamma och ansöker om ersättning från MSB via rekvisition. Denna rutin upprättades av MSB för att inte sätta kommuner i likviditetsproblem.

Återställning av vägar

Att efterarbete inte är något som lagstiftningen tagit hänsyn till visade sig snabbt i frågan om återställningar. Kort tid efter att räddningsinsatsen var avslutad stod det klart att det brandskadade virket behövde komma ut ur brandområdet snabbt. I frågan om att återställa vägar så de blev kördugliga för virkestransporter uppstod tydliga byråkratiska hinder. Vem ansvarade egentligen för att återställa vägarna? Var det Länsstyrelsen Gävleborg som tog över räddningsinsatsen som orsakat skadan som också ansvarade för återställningen? Eller skulle det falla på den enskilda vägägaren att ordna detta?

Utan att veta hur de ekonomiska frågorna skulle lösas tog skogsbolagen snabbt ansvar för återställning och flödessäkring av vägar så arbetet med avverkning av det brandskadade virket kunde komma igång. Regeringen gav tidigt Skogsstyrelsen och Trafikverket i uppdrag att kartlägga skador på transportinfrastrukturen (det rapporterades 2018-12-18 i rapport TRV 2018/90505). När rapporten var klar och det beslutats hur ansökningsförfarandet till Trafikverket skulle gå till stod MSB via länsstyrelsen för kostnaden för återställningen (i och med att skadorna uppstått under insatsen) medan Trafikverket stod för flödessäkringen.

Återställning av brandgator

Samma problematik uppstod i frågan om återställning av brandgatorna. Var det vi som orsakat skadan som också skulle stå för återställningen? Rent juridiskt är det varje markägares ansvar. Detta hade inneburit att alla 150 markägare själva skulle ha behövt anlitat en entreprenör. Istället valde Länsstyrelsen Gävleborg, Skogsstyrelsen, MSB och Sveaskog att tillsammans erbjuda markägare möjligheten att få sin mark återställd med hjälp av Sveaskog. Normalt är det så att den vars egendom räddningstjänsten försöker rädda är den som står för kostnaden för ingreppet. Denne har i sin tur möjlighet att föra skadeståndstalan mot den som har vållat olyckan. Läget för de största skogsbränderna sommaren 2018 var delvis ett annat, inte minst mot bakgrund av det hot en brandspridning utgjorde mot hela samhällen. Av den anledningen fanns det skäl för det allmänna att ersätta kostnaderna för ingreppen.

Rent juridiskt kan varje enskild markägare söka ersättning för den skog som blev nedtagen i uppförandet av brandgatorna. Men i detta fall tog Skogsstyrelsen på sig uppdraget att kartlägga och värdera träden på varje enskild markägares skifte. Markägarna fick i nästa steg godkänna värderingen och fick sen ersättningen utbetald igenom samordningskansliet.

Nerbrända hus – strandskydd

En fråga som uppkom under efterarbetet var om de fastigheter som brunnit ner kunde få byggas upp igen på en gång. I detta arbete blev ordinarie verksamhet både på Ljusdals kommun och Länsstyrelsen Gävleborg de som hanterade frågorna för nybyggnationer oavsett anledning ska hanteras enligt ordinarie rutiner.

Övriga frågor

Det kom också andra frågor som visade behovet av ett samordningskansli, att det fanns någon att vända sig till med sina frågor och funderingar. Eftersom uppgiften för samordningskansliet var att stötta de drabbade letade vi svar och återkopplade.
Det finns inget lagstöd för att MSB via länsstyrelsen ska ersätta kostnader som inte skapats av insatsen utan samordningskansliet har ofta hänvisat till försäkringsbolagen. Här visade det sig igen att det var väldigt bra att ha en restvärdeledare kopplat till samordningskansliet.

Exempel på frågor

- Kan jag ansöka om pengar hos samordningskansliet för att jag varit evakuerad?
- Min inställda resa som inte försäkrings bolaget täcker vem betalar den?
- Min skog som brann var inte försäkrad, kan jag söka ersättning för det?
- Mitt försäkringsbolag gör åldersavdrag för mitt nerbrunna hus när jag har kostnader för uppbyggnaden, vem betalar mellanskillnaden?

VOLVO BM
TACK FÖR
ATT NI RÄDD-
ADE ENSKOGE-
N OCH MIN
SKIDPARK.
KRAM
MELVIN
8 ÅR.

Kommunikation

När FAS 2 avslutades och den akuta faran var över var arbetet med kommunikation inte på något sätt slut. Det var då de tuffa frågorna kom och räddningsinsatsens agerande synades i sömmarna. Många av de som drabbats behövde information om vad som skulle ske nu. Hur skulle myndigheterna hjälpa dem med eventuella återställningar och ersättningar?
Kommunikationsarbetet för samordningskansliet delades därför upp i två stora delar:

1. kommunikationen till de drabbade
2. kommunikationen om händelsen till resten av samhället.

Samordningskansliet valde att snabbt etablera en personlig kontakt med de som drabbats. Detta skedde framför allt genom personliga möten på plats där de som hade frågor om efterarbetet kunde ställa dem direkt till samordningskansliets personal. Att ha ”en väg in” genom ett telefonnummer och en e-postadress underlättade för dem som ville komma i kontakt med samordningskansliet. Den externa kommunikationen bestod mest i att hantera frågor från media och uppdatera allmänheten om hur efterarbetet fortskred.

En väg in

För att underlätta kommunikationen hade samordningskansliet endast en väg in för kontakt; ett telefonnummer, en e-postadress och en postadress. Hit kunde alla, drabbade som samverkande aktörer, vända sig för att få kontakt med samordningskansliet. På så sätt fick vi en överblick över vad som efterfrågades, inte bara från de drabbade utan också från allmänheten och media.

Kommunikation med de drabbade

Efter en så stor händelse som skogsbränderna 2018 fanns det många drabbade som samordningskansliet behövde kommunicera med. Information till markägare och andra drabbade behövde vara tydlig eftersom vi upplevde att många av dem var i affekt och därför hade svårt att tillgodogöra sig information. Det gällde att tidigt identifiera vilka som var påverkade av situationen, och vilka som skulle behöva stöd. Var det alla i brandområdet, alla i Färila eller hela kommunen som behövde stöd?

Informations möte för drabbade i Färila.

Tidigt i samordningskansliets arbete upprättades en personlig kontakt med de som drabbats. Det skedde först och främst vid personliga möten på plats i bygden genom så kallade ”byamöten”. Eftersom Ljusdals kommun upprättat en POSOM-grupp användes deras direktkontakt med de berörda som kanal för att nå ut med information. Även kyrkan förmedlade information till bygden.

Direktkontakten med alla de som drabbats var en oerhört viktig del i arbetet med att bygga förtroende. På så sätt har samordningskansliet och bygden kunnat samarbeta på ett bra sätt i efterarbetet.
Vi använde oss fortsatt av Ljusdals kommuns hemsida för att dela nyheter om efterarbetet. Främst för att det redan var en etablerad kanal som användes under räddningsinsatsen. Det viktigaste sättet att nå ut till markägare och övriga i Kårböle visade sig vara genom post. Även om gruppen äldre växer på sociala medier var det många i Kårböle med omnejd som inte använde sig av dessa kanaler. I kommunikationen med markägarna har både skogsbolag och Skogsstyrelsen varit viktiga kanaler för att förmedla information om efterarbetet.

För att säkerställa att viktig information nådde rätt personer valde vi att skicka med ett delgivningskvitto när vi kommunicerade via post.

Att informera om att vi jobbar

Under hösten 2018 hamnade samordningskansliet i långa diskussioner med samarbetsaktörer om hur efterarbetet skulle fungera och vem som hade mandat att göra vad. Det här resulterade i ett informationsvakuum gentemot de drabbade. Det fanns ingenting nytt att rapportera, eftersom vi ännu inte kommit fram till någon lösning. Vi kallade därför till möte på Färila Revyn och informerade om hur vi jobbade, att vi jobbade och vilka svårigheter vi stött på. Ibland kan det vara viktigt att informera om att vi inte har något att rapportera och att ge en transparent bild av hur vi jobbar. Detta resulterade i att de som känt sig upprörda över att ingenting hänt lämnade mötet med en mer förstående bild av att efterarbetet skulle komma att ta längre tid än de först trott.

Kommunikationsplan

Behovet av information och kommunikation var stort på många plan även efter den mest akuta fasen av skogsbränderna. Därför var den goda kommunikationsplaneringen från FAS 2 ett mycket gott stöd till de som jobbade vidare med efterarbetet. Såväl allmänheten, de drabbade, media och den interna organisationen behövde hållas informerade om vad som hände. Vår målbild

H.M. Konungen besök i brandområdet

Försvarshögsskolans presenterar sin utvärdering i Järvsö våren 2019.

med efterarbetet var att de som drabbats skulle kunna återgå till sina liv och till sitt normaltillstånd så snart som möjligt.

När insatsen granskas

När insatsen var över började den granskas, både av media och utvärderare. Det startades också utredningar om händelsen. Det var nu de tuffa frågorna kom från granskare/utvärderare, vilket krävde en god planering av staben tillsammans med kommunikatörerna för att alla skulle få en så korrekt information som möjligt. Vi utsåg talespersoner som var mediavana och sakkunniga i de ämnen som efterfrågades. För att kommunikatörerna skulle kunna utföra arbetet på bästa sätt behövde de vara insatta och informerade om händelseförloppet under insatsen och om vilka som varit nyckelpersoner. En viktig del av arbetet var att säkerställa att fakta som presenterades var verifierad av sakkunniga och korrekt. I allt arbete var det viktigt för oss att vara så öppna och transparenta som möjligt. Utvärderingar och granskningar hjälper oss att hitta de situationer där vi nästa gång kan förbättra vårt arbete, men också att fånga upp vad som fungerat bra.

Berätta historien

Den största skogsbranden i modern tid. En sådan historia måste berättas och bearbetas av alla de som drabbats och av omgivningen. Redan under bränderna fick Hälsinglands museum ett uppdrag att dokumentera och följa arbetet med branden. Detta resulterade i utställningen ”Samling vid elden” av fotografen Peter Hoelstad och journalisten Po Tidholm. Utställningen togs emot mycket positivt i bygden och var en del i läkningsprocessen för Färila med omnejd.

Det var viktigt att alla de som höll föreläsningar och pratade om händelsen för olika församlingar berättade samma sak, till exempel hur många hus som skadades, hur stor yta som brann eller hur många som evakuerades. Genom att en kommunikatör tog fram en gemensam presentation gick det att styra att det var samma fakta som presenterades, även när det var olika talare som berättade om händelsen.

Checklista

- Ha en tydlig målbild med vad ni vill med er kommunikation.
- Tänk på att planera kommunikationsresurserna på lång sikt. Uthållighet är viktigt då det behövs många kommunikatörer både under insatsen och i efterarbetet.
- Fortsätt använd redan etablerade kanaler från räddningsinsatsen.
- Var beredd på att bli granskade. Var ödmjuka från början. Det finnas alltid saker ni hade kunnat göra bättre.
- Informera löpande om hur arbetet går, även om det inte finns så mycket att berätta.
- Om möjligt, etablera en personli kontakt till de drabbade. Ta hjälp av POSOM-grupper, trossamfund med flera.
- Se till att all information som sprids är korrekt och aktuell. Gör gärna en gemensam presentation som alla företagshållare/talare kan använda sig av.
- Utse talespersoner.
- Fundera på hur ni vill förvalta berättelsen om er händelse.
- En framgångsfaktor är att möta de drabba de på deras hemmaplan.
- Planera gärna för hur ni vill dela med er av era erfarenheter när händelsen är avslutad.

Admin/Diarie

Kontinuitet är viktigt. För Länsstyrelsen Gävleborg och Ljusdals kommuns samordningskansli var det framgångsrikt att kunna använda samma diariekunniga person i efterarbetet, som under insatsen. God kännedom om vad som redan gjorts, liksom vad som behövde göras framöver, var en styrka i efterarbetet. När personalen har bakgrunden till händelsen underlättas sökandet efter information, material, handlingar, loggar, arkivering med mera.

Arkiveringsfrågan var särskilt svår. Händelsen kring skogsbränderna 2018 skulle bevaras. Men vad ska bevaras och vad kan gallras? Det förekom massor med handlingar som inte skulle diarieföras, men ändå måste förtecknas i någon form av register för att vara sökbart och bevarat för framtiden. Tillhörande handlingar måste därför bevaras på något sätt, till exempel pappersarkiv. Detta ställer stora krav på att alla stabsfunktioner följer fastställda rutiner redan under händelsen. Arkivarie har en viktig roll i framtagandet av rutiner för dokumenthantering i skarpt läge, för att också underlätta efterarbetet.

Sammanfattningsvis är det en viktig lärdom att bevarandeperspektivet behöver finnas med tidigt i en stor händelse som exempelvis skogsbränderna 2018. Att arkivera en händelse av denna magnitud kräver mycket tid och noggrannhet. Det kan vara läge att rekrytera en person som enbart har i uppgift att se över detta.

En väg in

Vi upprättade en gemensam ingång till samordningskansliet. Att ha endast ”en väg in” till samordningskansliet underlättar inte bara kommunikativt för de som drabbats, utan också i diarieföringen. Det blir tydligt för aktörer och privatpersoner vart de kan vända sig med sina frågor. Detta gäller såväl telefon, e-post som postadress; ett telefonnummer, en e-postadress dit alla e-postmeddelanden inkommer och en postadress dit alla pappersförsändelser går.

En god dokumentation kring beställningar under händelsen är oerhört viktigt för att säkerställa vilka som har behörighet till viktiga system. Om samordningskansliet ska hantera beställning av borttag av behörigheter till olika system är uppgiften beroende av att behörigheter dokumenterats. Om inte listor över vilka personer som fått behörigheter under händelsen finns, kan vissa användare glömmas bort, och behörigheterna kan komma att bli en säkerhetsrisk.

Checklista

- Om möjligt, ha en och samma person som sköter diariet under insatsen som under efterarbetet.
- Ha tydliga rutiner för diarieföring redan under insatsen. Det underlättar arkive ring i efterarbetet.
- En väg in; alla e-postmeddelanden, samtal och brev kommer till ett och samma ställe.
- Planera hur diarieföring ska fungera redan innan en stor händelse inträffar. Det är viktigt att detta inte glöms bort under olika former av krisberedskapsövningar.
- Planera för arkivering tidigt. Om möjligt, tillsätt en särskild resurs även för arkivering.

Naturvård

Vid en händelse som har så stor påverkan på landskapet som en skogsbrand är det oundvikligt att både kända och okända naturvärden berörs. För naturen är skogsbranden ingen katastrof. Det mesta av skogslandskapet är präglat av återkommande skogsbränder. Naturen kan hantera sådana händelser och elden ses ofta som en naturlig föryngrare som stärker och skapar nya naturvärden.

Skador på naturen uppstod dock under släckningsarbetet och efterarbetet. Ett drygt år efter Färilabranden möts besökaren av ett förött skogslandskap där i stort sett all skog som inte skyddas som naturreservat avverkats. Både för externa besökande och ortsbor är det på lång sikt viktigt att händelsen bevaras och dokumenteras. Om all skog avverkas och nyanläggs blir det svårare för eftervärlden att ta till sig berättelsen om den stora skogsbranden 2018. För lokal besöksnäring ger händelsen nya möjligheter om relevanta besöksobjekt kvarstår.

Bedömning, kunskap och underlag

Det är fördelaktigt om kompetens inom naturvård och resurser för bedömningar av naturvärden finns att tillgå i ett tidigt skede. På så sätt kan onödiga skador på naturen undvikas men också vägas mot andra samhällsintressen. Efterarbetet underlättas också om sådan kompetens är delaktig under själva katastrofsituationen. Såväl Västmanlandsbranden som bränderna i Jämtland och Hälsingland 2018 har resulterat i nya skogsreservat. De nya naturvärden som uppstått efter branden behöver tidigt identifieras i efterarbetet. Specialistkunskaper om naturvårdsbränning och naturvärden i bränd skog finns idag att tillgå på de flesta länsstyrelser och även inom den privata sektorn. Det är viktigt att tidigt utnyttja denna kompetens.

För att snabbt identifiera områden med höga naturvärden gjordes en helikopterinventering av brandområdet. Med hjälp av snedbilder från flygningen och nya ortofoton efter branden kunde ett första naturvärdesunderlag tas fram på mycket kort tid (inom loppet av en vecka). Alternativt kan drönare användas vilket är billigare men inte lika visuellt.

Viktiga kontakter och reservat

Det är viktigt att tidigt knyta kontakter med såväl markägare, som andra myndigheter och aktörer i området. Skogsstyrelsen, skogsägarorganisationerna och större markägare har varit viktiga i Gävleborg. Det är önskvärt att naturskyddet samordnas mellan Skogsstyrelse, länsstyrelse, större markägare och kommunen och att alla parter har personella resurser att tillgå för detta arbete. Det är också viktigt att planerat skydd löpande kommuniceras med skogsnäringen även om det är förslag i ett tidigt skede.

För vissa markägare kan dialoger om naturreservat vara känslomässigt laddat. Därför gäller det att ha stor förståelse för processen och att därför inte gå ut med någon information till allmänheten som skulle kunna skada förtroendet hos markägaren. Man måste respektera att de kan ha gått igenom en traumatisk upplevelse och behöver betänketid för att fatta ett beslut när det gäller reservatsbildning. Naturskyddet på privat mark har efter bränderna i Ljusdal varit frivilligt. Markägaren har erbjudits att få en kostnadsfri värdering av skogen om den haft tillräckligt höga naturvärden. Det finns både för- och nackdelar med ett sådant förhållningssätt.

Förhållningssättet underlättar kontakterna med drabbade markägare och har av många upplevs ofta som ett bra alternativ till fortsatt skogsbruk. För att markägaren ska ha en reell möjlighet att välja är det viktigt att värderingen kan utföras skyndsamt. Med flera inblandade värderare gick detta att lösa snabbt, men bedömningsgrunderna för värderingarna har varierat en del. Det är därför önskvärt att detta samordnas så att utfallet blir likvärdigt oavsett aktör. Det frivilliga skyddet blir knappast helt optimalt för naturvårdens intressen, främst genom att sammanhållna landskapsavsnitt med höga naturvärden splittrats av markägares olika val. Det har också inneburit att höga naturvärden avverkats.

Säkerhet

Natur- och miljöaspekterna kan med fördel beaktas i alla åtgärder och beslut. Avvägningen mellan säkerhet och naturvärden kan ibland tyckas enkel, men när den mest kritiska fasen av händelsen är över så är inte diskussionerna helt självklara.

Naturvårdshänsynen vid avverkningen av brandskadad skog kan troligen förfinas och samordnas med naturskyddet. Skogsstyrelsen har varit aktiv med generell information inom skogssektorn och har gjort uppföljning av hänsynen. Om det funnits mer precisa råd med anknytning till det aktuella brandområdet natur, planerade reservat och brandens förlopp hade troligen miljönyttan blivit större.

Blommande mosippa.

Insektsfälla, Tovåsen.

Skyndsamt arbete
Efterarbetet har skett med stor brådska. Det är i huvudsak genererat av behovet att snabbt få ut sågtimmer för att undvika kvalitetsförluster och för att inte upprätthålla resurser som behövs för att leverera råvara till övrig skogsindustri. Skogsstyrelsen har schablonmässigt gett dispens från 6-veckorsregeln för avverkningsanmälningar och näringens avverkningsplanering har varit starkt förenklad. Även de extraersättningar som regeringen anslagit till drabbade skogsägare har haft en tidsbegränsning (till november 2019).

Det är överlag positivt att efterarbetet inom brandområdet skett skyndsamt och att frågor kring detta kunnat lösas snabbt och smidigt. I efterhand kan man dock konstatera att det i många fall funnits utrymme för en lugnare planering och prövning.

Checklista

- Se till att naturvårdskompetens finns i organisationen i ett tidigt skede.
- Om kompetens inom naturvård och an dra miljöfrågor finns att tillgå under katastrofen underlättas efterarbetet.
- Tydliggör vilken prioritet naturvården har i efterarbetet, avdela resurser som friställs ordinarie linjearbete.
- Knyt direkt kontakt och samarbete med berörda myndigheter, kommun och näringar.
- Sök samarbete med åtgärder för natur skydd och naturvårdshänsyn med aktuella aktörer.
- Skaffa en tidig överblick över hur naturvärden fördelar sig (helikopterperspektiv).
- Dokumentera händelseförloppet under katastrofen.
- Se till att natur- och miljö beaktas vid alla ställningstagande inom efterarbetet.
- Ta ställning till om normala rutiner verkligen behöver åsidosättas. Det kanske kan skötas i en lugnare takt.
- Markägare och markägarorganisationer behöver information om naturvårdens hantering även om det inte är det slutliga.

POLIS
POLIS

Ekonomi

I efterarbetet kunde vi tydligt se vikten av att skapa enkla rutiner som är enkla att efterleva, och som kan lämnas över från person till person. Det är svårt att hålla rutiner under en stor insats där resurser ofta byts ut. Erfarenheter är att funktionsansvariga är nyckelpersoner; de bör inte vara för många och de bör heller inte bytas ut för ofta. På så sätt blir det enklare att skapa ordning i arbetet med ekonomin både under och efter insatsen.

Inköp

Tydliga rutiner för hur inköp får gå till behövs redan innan insatsen. Vem får handla? På vems order handlar man? Ska det vara med rekvisition eller inte?
Med rekvisition – Detta kräver att man skapar en rutin för hur dessa tas fram och dokumenteras.
Utan rekvisition – I detta fall ska det finnas listor på ledningscentralen där inköpen skrivs upp. Det behöver också vara tydligt vem som ansvarar för dessa listor och vad de ska innehålla.

För att man ska kunna verifiera fakturor från inköp i efterhand är det viktigt att fakturorna märks med en referensperson där fullständigt namn och privat telefonnummer ska ingå. Många fakturor kommer till länsstyrelsen långt efter avslutad insats. För att de ska gå att verifiera behöver den personen som handlat gå att nå, det är därför det är viktigt att de lämnat ett telefonnummer som fungerar efter avslutad händelse.

Arbetsinsatser och verifiering

Skapa en rutin för vem som kontrollerar F-skatt. Det kan bli så att man snabbt behöver ta in företag som exempelvis lagar bildäck. Skatteverket har en service för detta som heter ”Hämta företagsinformation” som inte kräver e-legitimation. Skulle det vara så att företaget inte innehar F-skatt så blir den som leder insatsen arbetsgivare och får betala arbetsgivaravgifter. Det gäller därför att någon i ansvarig ställning har koll på vad det innebär att anlita en person som inte innehar F-skatt. Detta kan vara svårt att kontrollera i en pressad situation, men det som beslutas under insatsen får konsekvenser i efterarbetet.

Fakturor till Länsstyrelsen

Tänk igenom redan innan hur fakturor ska vara uppmärkta för att identifieras i flödet bland ordinarie fakturor till exempel ”Skogsbrand 2018”.
När det gäller faktureringsinformation till företag: skapa gärna ett dokument som kan tas med eller lämnas ut vid inköp. Av dokumentet ska det framgå hur man fakturerar Länsstyrelsen samt hur märkning och referens ska anges på fakturan. Tänk på att det är e-faktura som gäller för statliga myndigheter och att många små företag kan behöva känna till portalen för detta.

Tankkort och drivmedel

Ett stort problem som uppstod under insatsen i Ljusdal var bristande rutiner för tankkort. Det fanns dessutom alltför få tankkort. Efterarbetet med att verifiera de som körde ut drivmedel blev mycket omfattande och komplicerat i efterarbetet. Att skapa en rutin för att hålla ordning på tankkort då rekvisition inte fungerar för tankning kommer vara extra viktigt för nästa stora händelse.

Likviditet

Redan i uppstartandet av samordningskansliet ordnades ett möte med Länsstyrelsen, Ljusdals kommun och MSB kring kostnadsfrågan för kansliet och efterarbetet. Enligt lagen om LSO är det fortfarande kommunen som är betalningsansvarig även om Länsstyrelsen tagit över kommunal räddningstjänst, men hos små kommuner kan det vara så att den förmågan inte finns.

Då uppstod också frågan om vem som initierade/ansvarade för kostnaderna som uppstod och vem som kunde verifiera dem. I detta fall fick Länsstyrelsen Gävleborg ta hela det ansvaret, eftersom länsstyrelsen varit räddningsledare och därför hade förmågan att verifiera kostnaderna. Det handlade dock även om att avlasta kommunen från en situation som de rent ekonomiskt inte hade kunnat hantera.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) står enbart för det som täcks av Lagen mot skydd av olyckor (LSO). Det betyder att länsstyrelsen fick stå för sina egna kostnader, exempelvis för löner till personal. Rimligheten i den här frågan, det vill säga kostnader som inte täcks LSO, har diskuterats mycket under efterarbetet och måste därför tas upp med näringsdepartementet. Länsstyrelsen Gävleborg fick dessutom ta personalkostnader från andra länsstyrelser som varit på plats och hjälpt till. Framtida hantering av kostnaden för personal mellan länsstyrelser är fortfarande under utredning.

Detta löstes genom att vi satte upp projekt mot MSB i RTA-flödet där vi fick ta kostnaderna för räddningstjänst, frivilligersättningar och ersättningsanspråk som vi sedan har rekvirerat i efterhand.

Till våra interna kostnader som bekostades av förvaltningsanslaget användes specifikation för att skilja på kostnader som gällde insatsen och efterarbetet.

Arbete pågår fortfarande efter ett och ett halvt år för att få till ett undantag att använda SCR-flödet, då kostnaderna är för stora och svåra att uppskatta för att kunna be om en utökad räntekontokredit.
Om ränteläget ändras kan även det framkalla stora räntekostnader. Frågan blir då vem som ska betala dessa? Kolla därför redan innan att MSB eller annan aktör använder samma typ av konton.

Redovisning

I en stor händelse är det viktigt att hantera kostnader löpande. Redan första dagen kan fakturorna börja att komma in. Ett gott råd är därför att sätta upp projekt för att hantera alla kostnader så snart som möjligt. De första fakturorna kommer oftast från mindre företag eller företag med stora kostnader såsom helikoptrar.

Checklista

- Se till att ha folk som kan verifiera kostnaderna samt kontera fakturorna på rätt sätt.
- Var noga med tydliga instruktioner om vilka kostnader som ska hamna på vilket projekt och hur de ska konteras.
- Vid rekrytering av konsulter behöver de ha tydliga instruktioner, samt en ansvarig person att vända sig till vid frågor.
- Det är lätt att det blir för många ansvariga i och med att det handlar om så många olika delar. Låt därför gärna en ansvarig kontrollera alla färdiga fakturor innan de går för slutattest.

Foto: Länsstyrelsen Gävleborg

GIS

En av de stora framgångshistorierna i skogsbränderna 2018 var insatsens Geocell. En Geocell är en funktion som på plats vid en krisinsats kan ge insatsen stöd med geografisk information och kartprodukter samt under vissa förutsättningar även till tekniska system. Geocellen var igång under FAS 2 eftersom det behövdes kartor till alla dem som jobbade ute i fält och i staben. Under den mest intensiva fasen av bränderna producerades cirka 700 kartor per dag. I Ljusdalsbränderna var det Lantmäteriet som ledde denna insats, något som i vanliga fall sköts av Försvarsmakten.

Detta gedigna jobb blev inte helt oväntat en väsentlig del även i efterarbetet; inte bara för att det behövdes kartor över brandgator och skogsmark utan också för hanteringen av det omfattande underlaget. Det är därför av största vikt att ha en ordentlig versionshantering av alla kartor och tillhörande dokument. Detta gäller både de underlag som togs fram under själva händelsen, men även underlag som tillkommer i efterarbete.

Frågor om upphovsrätt blir aktuella; vem äger det material som tagits fram under och efter insatsen? Det är viktigt att enskilda medarbetare sparar material i noga katalogiserade strukturer med tydliga namn och att man har god kunskap om vad som kan vara säkerhetsklassat. God kunskap om säkerhetsklassning är oerhört viktigt och lätt att förglömma under det intensiva arbetet.

Även efter insatsen är det viktigt att tänka på säkerhetsklassning på material, till exempel uppgifter på den del kartor som inte får spridas till allmänheten. Samordningskansliet var därför tvungna att ta reda på vilka regler som gällde vid utlämning av kartmaterial. Andra organisationer, forskningsprojekt och författare var några av dem som önskade ta del av kartorna från bränderna. Det var därför av största vikt att vi var tydliga om vilka regler som gällde för det material vi lämnade ut och om vilka regler som gäller för upphovsrätt och säkerhetsklassning.

Checklista

- Försök ha en ordentlig versionshantering av kartor och annat material redan från början.
- Ta reda på vem som äger rättigheterna till materialet ni har tagit fram.
- Se till att ha goda kunskaper om vad som anses vara säkerhetsklassat.
- Ta fram kartor som allmänheten kan ta del av.

Kulturmiljö

En riktigt stor skogsbrand är en katastrof när den inträffar och blir med tiden en betydande händelse med ett eget kulturhistoriskt värde. Det är därför mycket viktigt att hela händelsen dokumenteras så gott det går medan den pågår. Sådant arbete utförs med fördel av ett länsmuseum eller lokalt museum med eget arkiv och magasin. För den här händelsen var det Hälsinglands museum som kom in tidigt i händelsen och startade dokumentationen.

Medan branden pågick dokumenterade museets personal det som hände med hjälp av:

- bilder och filmer
- berättelser och intervjuer (brandmän, frivilliga, prominenta besökare, boende i området med flera)
- intressanta föremål och diverse originaldokument (utskick, kvitton, anslag, kontrakt med mera)

Efterarbetet bestod i att museet skapade en tillfällig utställning om branden samt att de haft information för lokala skolor. Alla tillvaratagna föremål, foton och övriga handlingar sorterades och införlivades i museets arkiv och magasin och finns tillgängligt för allmänheten.

Säkerställa att värdefulla kulturmiljöer skyddas vid brand

Under efterarbetet har länsstyrelsens kulturmiljöenhet inte sett några stora skador på värdefulla kulturmiljöer. Det är dock inget man vet från början och därför skulle samordningskansliet rekommendera att en antikvarie från länsstyrelsens kulturmiljöfunktion ska vara tillgänglig och ha ett uppdrag att bevaka kulturmiljöfrågan under själva insatsen. Antikvarien ska fungera som kontaktperson när det gäller alla insatser som berör lagskyddade kulturmiljöer, det vill säga fornlämningar, byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen. Kontaktpersonen ska även konsulteras i frågor som gäller bränder och släckningsarbete som berör kulturhistoriskt värdefulla byggnader, miljöer och lämningar som inte skyddas av kulturmiljölagen.

Kulturhistoriskt värdefulla byggnader och lämningar kan både skadas av själva branden och även av släckningsarbete (vatten/brandskum och vid anläggandet av brandgator). Vid räddningsarbete i samband med en större skogsbrand ska man givetvis att prioritera liv och hälsa, men så långt det är möjligt ska man också ta en rimlig kulturmiljöhänsyn.

Efterarbete

När branden var släckt anlitade länsstyrelsen en arkeolog för att genomföra en byråmässig genomgång av hela brandområdet i syfte att identifiera möjliga forn- och kulturlämningar. Byrågranskningen var tänkt att i någon mån ersätta den avverkningsplanering som vanligtvis föregår skogsbruksåtgärder, men som på grund av tillträdesförbud och att det är farligt att vistas i ett brandområde inte kunde genomföras. Vid granskningen tittade arkeologen noga på terrängskugga och historiska kartor över brandområdet och skapade ett GIS-skikt med möjliga forn- och kulturlämningar. Det var viktigt att granskningen påbörjas och genomfördes så fort som möjligt, eftersom den helst skulle vara klar innan avverkningarna satte igång i brandområdet.

En erfarenhet samordningskansliet drog av arbetet är att det är ett tufft och tidspressat jobb. För att få ett bra resultat av byrågranskningen bör man ha två arkeologer och minst en av dem bör vara erfaren fornminnesinventerare. Det är förmodligen lämpligt att arkeologerna sitter tillsammans och framför allt ges tid att arbeta koncentrerat med genomgången av hela brandområdet. Länsstyrelsen ska ha täta kontakter och göra avstämningar med arkeologerna, och även godkänna möjliga forn- och kulturlämningar som noteras i GIS-skiktet. Vår erfarenhet visade att det inte var så effektivt att begära in samtliga avverkningsanmälningar inom brandområdet. Det hade istället varit bättre att granska brandområdet i sin helhet. Då hade Länsstyrelsen kunnat ge avverkande bolag, markägare och Skogsstyrelsen tillgång till hela GIS-skiktet med möjliga forn- och kulturlämningar inför avverkningen.

Uppföljning och utvärdering

Efter avslutad avverkning genomfördes en uppföljande inventering i brandområdet på uppdrag av Länsstyrelsen. Alla tidigare kända forn- och kulturlämningar besiktigades och eventuella skador dokumenteras (både

sådana som orsakats av branden och sådana som orsakats av räddningsinsats eller avverkning).
Vid inventeringen i brandområdet gjordes även en utvärdering av den byråmässiga granskningen genom besiktning av samtliga möjliga lämningar som markerats i Länsstyrelsens GIS-skikt. Inventeringen fokuserade på:

- träffbild (utvärdering av hur korrekt den byråmässiga granskningen var)
- skador på forn- och kulturlämningar (hur många var skadade och hade skador uppkommit till följd av brand, brandbekämpning eller avverkning?)
- behov av återställning eller räddningsgrävning

Nyinventering

Om det bedöms vara intressant och om länsstyrelsen anser sig ha råd, kan man genomföra en nyinventering av forn- och kulturlämningar i brandområdet. Det är ett mycket bra tillfälle att hitta och registrera nya fornlämningar när undervegetationen bränts bort och skogen avverkats. Det gjordes inte av Länsstyrelsen efter denna händelse eftersom skogen efter branden var väldigt farlig att vistas i. Det saknades också utpekade medel för en nyinventering. Skogsstyrelsen gjorde en inventering ett år efter branden då alla stora avverkningar var klara och området mindre farligt att vistas i.

Checklista

- ► Säkerställ resurser för det arkeologiska kontorsarbetet så att andra aktörers arbete inte försenas, till exempel vid avverkning.
- ► Dokumentera själva händelsen för framtiden. Börja arbetet tidigt med tydliga instruktioner, det underlättar dokumentationen för framtiden.
- ► Säkerställ att värdefulla kulturmiljöer så långt det är möjligt skyddas från branden och även från skador av släcknings- och räddningsinsatser.
- ► Ta helhetsgrepp på att leta fornlämningar inom hela brandområdet, det blir enklare än att ta varje litet avverkningsområde för sig.
- ► Följ upp de arkeologiska granskningarna som gjorts på kontoret med utvärdering i fält efter att avverkningarna är klara.
- ► Nyinventering – efter en skogsbrand är det ett mycket bra tillfälle för inventering av fornlämningar.

Återställning

I hjärtat av efterarbetet ligger återställning. Hela visionen med ett efterarbete är att få tillbaka normaltillståndet för de som drabbats och bygden. Efter branden fanns fyra mil brandgator som nu behövde åtgärdas och en mängd brandmaterial som låg kvar ute i skogarna. Det var en uppgift som skulle bli allt annat än enkel, framförallt eftersom de berörde så många privata markägare. Arbetet med detta skulle även påverka den ordinarie linjeverksamheten på länsstyrelsen eftersom många delar behövde hanteras skyndsamt.

Material som måste tillbaka

Stora mängder brandslang och brandutrustning användes under räddningsinsatsen. Det mesta togs om hand av ordinarie ägare men en hel del blev kvar ute i skogen. Frågan uppstod kring vems ansvar det var att leta reda på och hämta saknat material. Vi kontaktade Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) när det gällde räddningstjänstens utrustning. I samverkan med dem och med Ljusdals räddningstjänst lyckades vi hitta en bra lösning på problemet. Det var ofta skogsbolagen som hittade material i skog och mark och de i sin tur fick direktivet att lämna materialet till brandstationen i Ljusdal eller kontakta räddningstjänsten. Därifrån fraktades det till MSB som sorterade upp det material som var märkt och det som var omärkt. Sedan fick räddningstjänsterna i landet som saknade utrustning från brandområdet avropa detta hos MSB. Räddningstjänsterna fick även möjlighet att köpa in nytt material som MSB delvis finansierade.

Var det verkligen nödvändigt med brandgator?

Under sommarens hetta och eldens framfart kändes det ibland hopplöst att försöka stoppa bränderna. En av åtgärderna blev därför att skapa brandgator, där skogen fälldes och forslades bort samt att mineraljorden togs fram i breda stråk, i hopp om att stoppa spridningen av branden. Just där och då var beslutet om brandgator självklart, men vi som jobbat med efterarbetet har till viss del kommit att ifrågasätta tillvägagångssättet. Kostnaden för brandgatorna och återställningen av dessa har kostat samhället miljontals kronor.

Under pågående insats när Lag om skydd mot olyckor (LSO) gäller ska räddningstjänsten väga kostnad och nytta inför beslut om åtgärder. För att kunna göra en

riktig sådan bedömning krävs bättre underlag för just kostnaderna, framförallt vad brandgator kostar att återställa både ekonomiskt och även i naturvärden. Det fanns brandgator som enbart vattnades (med helikopter eller gödseltunnor) istället för att ta fram mineraljorden. I dessa områden blev inte markskiktet förstört och det var endast fällda träd som skulle ersättas. Kan man undvika väldigt stora ingrepp genom taktiska val vid en stor händelse så kan det vara värt att ta med kostnadsberäkningen vid beslutsfattandet.

Vem gör vad?

Till en början handlade arbetet mest om att kartlägga vilka samarbetspartners vi kunde tänkas behöva. Många av dem som varit med i den skarpa händelsen blev även viktiga aktörer i återställningsarbetet, bland annat MSB, skogsbolagen, Skogsstyrelsen och Trafikverket.

Eftersom vi tillsammans med andra aktörer skulle hitta lösningar både på finansiella frågor och hur återställningen skulle fungera rent juridiskt var det svårt att ge någon rak information till de som drabbats. Till exempel att det inom ramen för LSO i vanliga fall skulle ha fallit på den enskilda markägaren att ansvara för återställning av det som räddningsaktionen vållat. Normalt är det så att den vars egendom räddningstjänsten försöker rädda är den som står för kostnaden för ingreppet. Denne har i sin tur möjlighet att föra skadeståndstalan mot den som har vållat olyckan.

Lagen om skydd mot olyckor (2003:778)

- Om fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön inte lämpligen kan hindras på något annat sätt, får räddningsledaren vid en räddningsinsats bereda sig och medverkande personal tillträde till annans fastighet, avspärra eller utrymma områden, använda, föra bort eller förstöra egendom samt göra andra ingrepp i annans rätt, i den mån ingreppet är försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som vållas genom ingreppet och omständig heterna i övrigt.

Läget för de största skogsbränderna sommaren 2018 var delvis ett annat, inte minst mot bakgrund av det hot brandspridningen utgjorde mot hela samhällen och att det inte fanns någon enskild att föra skadeståndstalan mot. Av den anledningen fanns det skäl för det allmänna att ersätta kostnaderna för ingreppen (MSB 2018-11517).

Det hade kunnat innebära att de cirka 150 markägarna själva skulle tvingats återställa uppkomna skador av

insatsen på sina marker och vägar och söka om ersättning för det.

De försäkringsbolag som hanterade ärenden om skogsbränderna hade ansvar att ersätta sina kunder för skog som brunnit eftersom den täcks av skogsförsäkringarna. Däremot omfattas inte skadorna av ingrepp från räddningsaktionen i dessa försäkringar.

Några markägare började återställa väldigt snart efter insatsens avslut och det blev uppenbart för samordningskansliet att frågan om återställning behövde samordnas. För att ersättning för skador skulle betalas ut behövde skadorna verifieras och nivån för återställning beslutas. Om alla markägare fått arbeta på egen hand och allt arbete för verifiering legat på samordningskansliet skulle arbetet blivit både mer utdraget och mer kostsamt för samhället. Därför beslutades det om att myndigheterna gemensamt skulle försöka lösa återställningsfrågan.

Många timmar gick åt till att få en samsyn kring alla inblandade myndigheters svar och agerande. Det är något som vi ser behöver fungera bättre vid nästa stora händelse. Det finns inga tidigare planer för vem som ansvarar för vad, vem som har mandat att besluta om vissa frågor och vem som har det juridiska ansvaret. Vi ser att dessa frågor är av allra största vikt för hur man samordnar arbetet med återställningar som berör många fastighetsägare. För att få det arbetet att fungera måste det till en eller flera lagändringar. Om alla Sveriges myndigheter fick ett utpekat ansvar att agera och hjälpa till i efterarbetet efter stora samhällsstörningar, skulle medborgarna få möjlighet till snabbare hjälp.

Återställning av sönderkörda vägar

Under insatsen var det många vägar som användes för tunga transporter. Vägarna blev sönderkörda och behövde återställas. Det är svårt för mindre vägföreningar att ha medel att återställa sönderkörda vägar. Skogsbolagen var därför samordnande i återställningen och tog kostnaderna innan de fick ersättning från staten. Skogsstyrelsen och Trafikverket fick tidigt ett uppdrag från regeringen att inventera sönderkörda vägar i brandområdena. Det gav ett underlag för återställningsarbetet.

Återställning Brandgator

I fallet med skogsbränderna i Ljusdal hade samordningskansliet i slutändan tur. Skogsbolaget Sveaskog klev in och tog ett stort ansvar och en ledande roll i arbetet med återställningarna av brandgatorna. Detta är något som varken är deras skyldighet eller som egentligen ligger i de enskilda bolagens uppdrag. Hade det inte varit för skogsbolagen hade situationen med återställningar och utbetalningar av ersättningar blivit än mer komplicerad. Frågan är hur det kommer att bli nästa gång. Myndigheter kan inte räkna med att privata bolag kommer att ta ett så stort ansvar när något så stort som en skogsbrand inträffar.

Under insatsen togs stora mängder grön frisk skog ner till förmån för brandgator och för att stoppa eldens framfart. När insatsen avslutats återstod flera mycket viktiga frågor. Vart hade allt det virket tagit vägen? Vem hade avverkat den? Var det uppräknat och bortkört, eller fanns det timmer kvar i brandområdet? Hur mycket virke hade tagits bort från respektive markägare?

Det stod snart klart för oss att alla frågor inte alltid hade ett självklart svar. Det blev lite av ett detektivarbete att spåra virket, uppskatta mängden och i förlängningen beräkna hur mycket ersättning som varje enskild markägare hade rätt till. Skogsstyrelsen blev en viktig aktör eftersom vi nu behövde experter när det gäller skogsbruk och förvaltning av skogsmark. Skogsstyrelsen hade dessutom god lokalkännedomen och kontakt med många drabbade sedan tidigare.

Det visar att vi i efterhand gärna hade sett Skogsstyrelsen som en aktör och del av samordningskansliet redan från början. De har hela tiden haft en samlad bild över alla bränder som drabbade Gävleborg, Jämtland och Dalarna sommaren 2018, vilket har varit bra för ett likartat arbete i hela landet. När skador som uppstått till följd av en räddningsinsats av den här digniteten blir MSB en viktig aktör. Det var dock inte helt tydligt hur arbetsfördelningen mellan MSB, Länsstyrelsen Gävleborg och Skogsstyrelsen skulle fungera till en början. Detta var en process som borde varit klar långt innan efterarbetet skulle inledas och som bidrog till att arbetet med återställningar drog ut på tiden.

Arbetet mellan länsstyrelsen och Skogsstyrelsen har fungerat mycket bra. Till stor del beror det på att man har liknande arbetssätt, till exempel vad gäller kommunikation, geografiskt områdesansvar, lokalkännedom, kunskap och de drabbade i fokus. Utan Skogsstyrelsen hade arbetet blivit betydligt svårare och mer utdraget.

Utpekade stöd

Under hösten 2018 beviljade regeringen 72 miljoner till Skogsstyrelsen som bidrag till skogsnäringen efter de stora bränderna i Gävleborg, Jämtland och Dalarna. Pengarna var till förstärkning av vägar, uppmärkning av fastighetsgränser, kostnader för sågverken och ener-

gived. Detta underlättade för stora delar av skogsnäringen samt för de drabbade markägarna.

Några som inte uppmärksammades för utpekade stöd var de som drabbats men som inte ägde skogsfastighet, till exempel sommarstugeägare som bara fick en del av kostnaden för att bygga nytt betalt av sitt försäkringsbolag. Det fanns inga medel att ansöka om för den här gruppen.

Att återställa med hänsyn till lagar och förordningar

Stora ingrepp i naturen oundvikligt vid en sådan här stor händelse. Till exempel grävdes stora diken för vattenförsörjning till släckningsarbetet, något som är helt inom ramen för LSO och ingrepp i annans rätt.

Problemet uppstår när räddningsinsatsen är avslutad och allting återgår till sin normala ordning. Då börjar till exempel den vanliga lagen åter att gälla för vatten- och täktverksamhet. Att söka tillstånd för åtgärder som berör vatten eller täkter kan innebära handläggningstider på ibland flera år. För att undvika utdragna processer såg länsstyrelsen till att skicka en behörig handläggare i vattenfrågor till området, som på plats kunde ge råd och bedöma vad som gällde för återställning som berörde vattenverksamhet. Samma sak gjordes för frågorna om Natura 2000 områden, täkter och kulturmiljöer. På det här sättet kunde processen med återställningarna komma igång med de bedömningar och tillstånd som krävdes för att fortsätta arbetet.

Något som lyftes flera gånger var att det skulle behövas lättnader i lagen för återställningar efter en stor händelse, då det är svårt med långa handläggningstider och åtgärder som behöver utföras skyndsamt.

Önskemål om lagförändringar utifrån erfarenheter

Under tiden för återställningsarbetet blev det tydligt att det saknas ett mellanrum mellan LSO och vanliga lagar. Det vore önskvärt med en utökning av LSO vid komplicerad återställning, så inte vanliga lagar gäller direkt när insatsen är avslutad och man ska återställa skadorna efter den.

När det gäller vem som har ansvar för vad vid återställning där många mark/sakägare är berörda, vore det önskvärt om inblandade myndigheter får utpekade ansvar att hantera olika delar. Vår erfarenhet efter denna händelse är att mycket idag är tolkningsfrågor om vem som tar på sig eller anser sig ha uppdrag att hantera saker och det skulle nog vara enklare med utpekade uppdrag.

Checklista

- Ha med kostnadsberäkningar som ett av alla underlag vid beslutsfattande under insatsen.
- Kartlägg samarbetspartners och hitta samarbetsformer tidigt, ta med fler aktörer än ni ser behov av inledningsvis.
- Upprätta arbetsprocesser med tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheter tidigt.
- Ha tidiga möten för att skapa samsyn kring mandat och roller mellan olika myndigheter.
- Underlätta återställningsarbetet genom att göra inventeringar av skador och uppskattade kostnader i ett tidigt skede.
- Tänk igenom vilka ärendeområden som berörs, vattenverksamhet, N2000, täkter, kulturmiljö och så vidare och ta med alla berörda tidigt i processen för att disku tera komplicerade frågor kring lagar och handläggningstider.
- Tänk på att det inte finns rättspraxis för att det allmänna ska stå för kostnader för återställningar efter en händelse.

SWEDEN

Avslutning

På årsdagen efter att räddningsarbete avsluts avtäcks en minnessten vid Kårböle skans, och landshövding Per Bill delar ut diplom till organisationer som ett erkännande för deras insatser. Samtidigt blir det ett officiellt avslut på det arbete som Samordningskansliet har har utfört.

Länsstyrelsen Gävleborg ansvarar för att beslut från riksdag och regering genomförs samt att samordna den statliga verksamheten i länet. Vi är en kunskapsorganisation som arbetar tvärsektoriellt med flera olika sakfrågor från landsbygdsutveckling, miljömålen, biologisk mångfald och djurskydd till flykting- och integrationsfrågor hållbar samhällsplanering och krisberedskap.

Vår värdegrund bygger på tre ord, handlingskraft, professionalitet, och förståelse och ska genomsyra allt vi gör på alla nivåer.

Länsstyrelsen
Gävleborg

Borgmästarplan, 801 70 Gävle, tel 010-225 10 00
www.lansstyrelsen.se/gavleborg