



Svar på regeringsuppdrag om behov av förstärkt kapacitet avseende materiel inför framtida hantering av omfattande skogsbränder

Delrapportering 2018-09-14 av
regeringsuppdrag Ju2018/03972/SSK

Sammanfattning

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) fick den 9 augusti 2018 i uppdrag av regeringen att analysera och redovisa behoven av förstärkt kapacitet avseende materiel, personalförsörjning och brandbekämpning från luften för att kunna hantera framtida omfattande skogsbränder. Arbetet skulle ske utifrån erfarenheterna från skogsbränderna sommaren 2018. Denna delredovisning avser behov av ökade förstärkningsresurser, såväl befintliga som nya, och en kostnadsuppskattning för identifierade åtgärder till sommaren 2019.

Därutöver ser MSB ytterligare behov av att stärka samhällets samlade förmåga såväl för effektiva räddningsinsatser i samband med omfattande skogsbränder som för andra typer av olyckor och kriser.

Ökade ekonomiska resurser är en förutsättning för att MSB ska kunna stärka förmågan med förstärkningsresurser. Det kan dock finnas andra utmaningar i genomförandet för att hinna säkerställa den ökade kapaciteten till sommaren 2019.

Följande förstärkningsresurser anser MSB behöver säkerställas till sommaren 2019:

- **Skogsbrandsdepåer:** Möjliggörande av en snabbare återställning av skogsbrandsdepåer genom bl a utökad lagerhållning, samt utökning av antalet depåer från 15 stycken till 22 stycken, placerade på strategiskt lämpliga orter.
- **Brandbekämpning från luften:** En nationell förmåga för brandbekämpning från luften säkerställs genom lämpligt utformade avtal via MSB, för att komplettera andra aktörers förmåga till släckning från luften. MSB:s förmåga att hantera dessa utvecklas till sommaren 2019 mot bakgrund av hanteringen i somras. För det längre perspektivet hänvisas till MSB:s kommande svar, januari 2019, inom ramen för detta regeringsuppdrag. De internationella samarbetena, som fungerade väl i somras, är en del av Sveriges nationella beredskap.
- **Värdlandsstöd:** Vidareutveckling av förmågan att ta emot internationellt stöd, både när MSB stödjer en annan aktör att ta emot hjälp och när MSB självt tar emot hjälp. MSB ska vidareutveckla samverkan med andra myndigheter och utöka sin resursbas med personal för värdlandsstöd.
- **Stöd till samverkan och ledning:** Utveckling av förstärkningsresursen för att kunna stödja aktörers förmåga till samverkan och ledning. Förstärkningsresursen kompletteras med utvecklat stöd för räddningsledning, samband och informationsdelning samt GIS och geocell.

Närliggande behov: Den nationella samordnings- och prioriteringsfunktion vidareutvecklas för att staten på ett effektivt sätt ska kunna verka för samordning av samhällets aktörer vid en räddningsinsats och även vid andra typer av händelser. Det handlar även om mäklande av aktörers resurser, ge rekommendationer till andra myndigheter och stödja prioritering av resurser. Arbetet behöver ske i dialog med aktörerna.

MSB anser slutligen att de finansiella förutsättningarna behöver ses över och eventuellt anpassas för att säkerställa att ekonomiska osäkerheter eller otillräckligheter inte blir ett onödigt hinder för aktörerna i att genomföra effektiva räddningsinsatser inom godtagbar tid.

MSB uppskattar de totala kostnaderna för att säkerställa den stärkta kapaciteten enligt ovan till 129 mnkr kr i utvecklingskostnader och 38 mnkr i årliga förvaltningskostnader (exklusive avtalskostnader för brandbekämpning från luften samt insatskostnader för resurserna).

Avslutningsvis vill MSB påtala behovet av att alla aktörer som har ett ansvar i hanteringen av olyckor och kriser stärker sin förmåga och säkerställer att samhällets resurser nyttjas på bästa sätt.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Innehållsförteckning	4
1 Sommaren 2018	5
2 Uppdraget.....	5
3 Samhällets samlade förmåga till skydd mot olyckor	7
4 Generella utmaningar inför sommaren 2019	7
5 Nationella förstärkningsresurser	8
5.1 Skogsbrandsdepåer	9
5.2 Brandbekämpning från luften	11
5.3 Vårdlandsstöd	13
5.4 Stöd till samverkan och ledning.....	15
6 Behov av närliggande åtgärder inför 2019.....	21
6.1 Nationell samordning och prioritering	21
6.2 Samordning av materiel och personal	21
6.3 Finansiella förutsättningar	22
6.4 Samverkande aktörer	23
6.5 Förebyggande åtgärder	24
Bilaga 1. Behov av ökade medel i förhållande till inlämnat budgetunderlag för 2019-2021.....	25
Bilaga 2. Om MSB:s förstärkningsresurser.....	28
Koncept och sammanhang	28
Utveckling av förstärkningsresurser	29
Bilaga 3. Kostnadsuppskattning för brandbekämpning från luften sommaren 2019 (sekretessbelagd, fristående)	

1 Sommaren 2018

Sommaren 2018 var unik. Sverige hade över stora delar av landet extrema skogsbrandriskvärden redan tidigt på säsongen. De rekordhöga värdena, som inte tidigare hade uppmätts sedan mätningarna började för ca 250 år sedan, varade under flera månader. Flera omfattande, samtidiga räddningsinsatser vid allvarliga skogsbränder pågick i landet och ställde stora krav på aktörernas förmåga. Sverige fick EU-stöd och stöd via Nordred¹, dels för att för första gången proaktivt stärka den nationella beredskapen, dels som stöd till pågående insatser. Den största insats som gjorts genom EU:s civilskyddsmekanism genomfördes till stöd för Sverige från sammanlagt nio länder. Italien, Frankrike och Portugal skickade skopande flygplan för brandbekämpning. Tyskland, Norge och Litauen stödde Sverige med helikopterresurser. Danmark, Finland, Frankrike och Polen bistod med markpersonal i form av ett hundratal brandmän och tillhörande utrustning.

En taktisk reserv med internationella resurser skapades för att kunna hantera negativa akuta förändringar vid de pågående räddningsinsatserna, men också för att tillsammans med de lokala räddningstjänsterna snabbt kunna förhindra att nya skogsbränder eskalerade kraftigt på grund av de extrema brandriskvärden som rådde. Taktiken visade sig vara framgångsrik. Flertalet nya större bränder kunde undvikas.

Det var en prövning och utmaning för ansvariga aktörer att hantera skogsbränderna. Nu pågår en process där lärdomar ska dras och en beredskap för framtiden ska säkerställas.

2 Uppdraget

Regeringen har uppdragit åt MSB att med utgångspunkt i hittills vunna erfarenheter från sommarens skogsbränder analysera och redovisa behoven av en förstärkt kapacitet avseende materiel, personalförsörjning och brandbekämpning från luften för att kunna hantera framtida omfattande skogsbränder. MSB återkommer i januari 2019 med en redovisning av resterande delar i nämnda regeringsuppdrag.

MSB har informerat representanter för länsstyrelserna (delar försvarsdirektörsnätverket) och Sveriges kommuner och landsting (SKL), (på tjänstepersonsnivå) om huvuddragen av förslagen som läggs fram i denna rapport, och avser att fortsätta en dialog i arbetet, liksom med andra berörda aktörer.

¹ Nordiskt räddningstjänstsamarbete.

I denna rapport redovisas den delen av uppdraget som ska rapporteras den 14 september 2018 och som handlar om att bedöma om det finns ett behov av ökade förstärkningsresurser i form av materiel, främst skogsbrandsdepåer, och en kostnadsuppskattning för detta. Efter inledande kapitel om sommaren, beskrivning av uppdraget och förmågan i samhället redovisas i kapitel 4 de utmaningar som MSB har identifierat inför sommaren 2019. I kapitel 5 går MSB igenom de nationella förstärkningsresurser som MSB vill stärka eller skapa. Kopplat till detta finns även ett antal aspekter som MSB vill lyfta för att ytterligare stärka systemet. Dessa belyses i kapitel 6. Avslutningsvis återfinns slutsatser angående behov sammanfattade i kapitel 7, och i en bilaga MSB:s justerade budgetäskande per anslag. Som andra bilaga finns en beskrivning av MSB:s förstärkningsresurser som kan tjäna som bakgrundsinformation. Avslutningsvis finns av upphandlingsskäl en sekretessbelagd bilaga angående kostnadsuppskattning för brandbekämpning från luften 2019.

Fokus i detta svar är de förstärkningsresurser som MSB anser behöver stärkas alternativt utvecklas till nästa sommar. Ökade ekonomiska resurser är en förutsättning för MSB att kunna stärka förmågan på det sättet som läggs fram i denna rapport. Det kan givetvis finnas andra utmaningar kopplade till de inriktningar som läggs fram, men MSB anser att beskriven ambitionsnivån är motiverad.

För att identifiera behoven av justeringar i förstärkningsresurser redovisar MSB inledningsvis för varje förstärkningsresurs en preliminär uppfattning om vad som behöver stärkas i systemet för att säkerställa effektiva räddningsinsatser vid omfattande skogsbränder inför sommaren 2019. Det är viktigt att understryka att rapporten skrivs i ett skede där alla lärdomar som kommer att komma fram i pågående utvärderingar ännu inte dragits. Respektive förstärkningsresurs beskrivs och beräkningar görs för vad det kostar att upprätta, förvalta, avtala, samt återställa resursen. Om MSB ser behov av andra lämpliga åtgärder för andra aktörer anges detta.

En utgångspunkt för de förslag som MSB redovisar är erfarenheter från sommaren 2018, där MSB inriktade sitt arbete utifrån identifierade geografiska områden som benämndes fokusområden². MSB planerade för att, tillsammans med aktörerna, ha förmåga att hantera de s.k. fokusområdena samt ytterligare en större skogsbrand. Fokusområdena varierade över sommaren, men bidrog till att skapa tydlighet kring vald inriktning och prioriteringar. Dimensionerande för förslagen i detta uppdrag är att framgångsrikt hantera en liknande situation som i somras, samt ytterligare en till två större skogsbränder. En annan utgångspunkt för förslagen är att förbereda för en

² De pågående större bränderna samt geografiska områden där särskilt stora risker fanns pga. brandrisken.

skogsbrandssäsong där proaktivitet hos aktörerna säkerställer att omfattande skogsbränder inte utvecklas.

3 Samhällets samlade förmåga till skydd mot olyckor

Utredningen *En effektivare kommunal räddningstjänst* lämnade sin rapport den 19 juni i år. Sommarens hantering bekräftar flera av de utmaningar och behov som utredningen pekar på. MSB arbetar i skrivande stund med myndighetens remissvar på utredningen men kan konstatera att behoven av stärkt förmåga till övergripande ledning, tydligare inriktning och samordning på flera nivåer och en stärkt regional förmåga behöver mötas. Det märks emellertid också att aktörerna har förbättrat sin förmåga till hantering sedan skogsbranden i Västmanland 2014, inte minst förmågan till samverkan och ledning. MSB bedrev i somras ett mer proaktivt utövande av sin roll att verka för samordning än tidigare, vilket också låg helt i linje med både behoven i den aktuella situationen och räddningstjänstutredningens förslag.

Detta uppdrag handlar om MSB:s förmåga att med förstärkningsresurser stödja hanteringen av omfattande skogsbränder, men MSB utgår i sin analys ifrån att det naturligtvis även behövs en beredskap utöver förstärkningsresurserna och för andra typer av olyckor och kriser.

4 Generella utmaningar inför sommaren 2019

Nu pågår utvärderingar i olika former som kommer ge lärdomar och därmed underlag för det fortsatta arbetet. De utmaningar som preliminärt har identifierats kan sammanfattas som följer:

- För att undvika större händelser överhuvudtaget är givetvis ett aktivt och effektivt **förebyggande arbete** av största vikt. Se kapitel 6.
- Erforderlig **kompetens** genom utbildning och erfarenhet angående skogsbrand behöver säkerställas. Om väl detta finns underlättas flertalet av nedanstående punkter.
- Aktörerna på alla nivåer behöver ha förmåga att dels kunna **identifiera behov** av att "skala upp" sin organisation, dels klara av att hantera större händelser (även över tid) och därmed även utöva **samverkan och ledning** för att åstadkomma en gemensam **inriktning och samordning** med övriga aktörer.
- Det behöver finnas en planering för att i systemet se till **att samhällets samlade resurser används på bästa sätt**. Detta gäller materiel såväl som personal, och det inkluderar märklade och

samordning av aktörernas stöd- och förstärkningsresurser inklusive de nationella förstärkningsresurserna.

- Ett **välutvecklat samarbete** inom och mellan **de olika nivåerna** av aktörer behövs. Ett välfungerande sådant med en effektiv samordning och gemensam inriktning mellan aktörerna bidrar till en effektiv hantering av flera av ovanstående områden.

Händelser likt sommarens skogsbränder prövar samhällets krisberedskap. Det fanns utmaningar inom flera områden, t.ex. räddningstjänsternas uthållighet över tid för att hantera storskaliga räddningsinsatser där förmågan varierar. Förmågan att kunna förstärka varandra varierar också. Länsstyrelserna uppgav i svar på en hemställan från MSB vecka 32 att tillgången till ledningspersonal, brandmän, flygande resurser, motorsprutor och slang låg på en kritisk nivå, och det uttrycktes ett stort behov av stöd. Det fanns även behov av terrängfordon, pumpar och armatur, samt i något färre län även släckbilar, tankbilar, skogsbrandsflyg, samband, möjligheter till kost och logi, samt underhåll av materiel. Det uttrycktes även behov av stöd från samverkande myndigheter såsom MSB, Försvarsmakten och Polisen.

Det kommer krävas systematiskt, kontinuerligt arbete på längre sikt för att stärka systemet på bästa sätt. För att stärka systemet inför 2019, såsom detta uppdrag fokuserar på kan det vara lämpligt att MSB tar ett något större ansvar för att säkerställa resurser i större utsträckning än vad som sedan blir fallet på lång sikt. Detta i avvaktan att aktörerna har hunnit stärka sin egen förmåga på olika nivåer i olika former. Rollerna framöver behöver således fortsatt diskuteras.

5 Nationella förstärkningsresurser

Denna rapport avgränsas till att redovisa åtgärder gällande förstärkningsresurser. En nationell förstärkningsresurs är en resurs som det av olika anledningar inte är rimlig att ha i ordinarie beredskap på kommunal eller regional nivå. Det är en resurs som oftast består av kompletterande utrustning, större mängd utrustning eller mycket avancerad utrustning som behövs för hantering av sällan förekommande eller mycket komplexa händelser som kommunen, enskilt eller i samverkan med andra kommuner, inte själv förväntas ha beredskap för. En förstärkningsresurs består dessutom oftast av specialrekryterad, utbildad och övad personal som utgör ett team med speciell arbetsmetodik som är tränade att genomföra insatser tillsammans med den utrustning som finns i förstärkningsresursen. Det är viktigt att aktörerna i systemet har kännedom om möjligheten till och förmågan i förstärkningsresursen.

Nedan följer en genomgång av de förstärkningsresurser som MSB ser behov av kopplat till en stärkt kapacitet inför nästa års skogsbrandssäsong.

Genomgången innehåller dels befintliga förstärkningsresurser, dels nya som MSB ser behov av att utveckla. För varje förstärkningsresurs beskrivs resursen i relation till övriga systemet och vilket behov det finns av resursen. Därefter följer en slutsats och en inriktning för det fortsatta arbetet, samt en uppskattning av kostnader för att kunna genomföra detta till nästa skogsbrandsäsong. Kostnaderna uttrycks som en utvecklingskostnad fram till och med 2019. Det finns även för vissa förstärkningsresurser en årlig förvaltningskostnad, och den anges för varje resurs och från när den börjar falla ut. MSB uppskattar de totala kostnaderna för att säkerställa den stärkta kapaciteten enligt ovan till 129 mnkr kr i utvecklingskostnader och 38 mnkr i årliga förvaltningskostnader³. I summan ingår även det som redovisas i kapitel 6. Se bilaga för detaljer.

Det kommer att komma lärdomar att beakta i utvecklingen av resurserna, och vissa principiella vägval behöver göras som påverkar kostnadsbilden men som inte ännu kan låta göras pga. den korta tiden.

5.1 Skogsbrandsdepåer

5.1.1 Sammanhang och behov

MSB har idag 15 skogsbrandsdepåer utplacerade över landet, från Boden i norr till Ljungby i söder. En skogsbrandsdepå består av tre containrar; varav två är identiska med främst slang, armatur och mindre pumpar samt en container innehållande en stor motorspruta samt sexhjuling med släp. Under skogsbranden i Västmanland 2014 användes hälften av depåerna. Vid bränderna sommaren 2018 aktiverades depåerna 23 gånger, vilket är det mest omfattande uttag som hittills gjorts under en säsong sedan statistik började föras över användningen av depåerna. Som minst fanns endast två kompletta depåer kvar i beredskap i hela landet sommaren 2018.

Den största effekten uppnås om kommunernas egen beredskap med utrustning för skogsbrandsläckning utvecklas så att en kommun, på egen hand och i en förberedd samverkan med andra, är väl förberedd att hantera de risker som finns i kommunen, där omfattande skogsbränder är en risk som berör många kommuner i landet. Utrustningen behöver vara av god kvalitet och i rätt mängd för att klara mycket på lokal och regional nivå. Därför finns det anledning att stärka många kommuners beredskap med materiel och personal utifrån erfarenheterna från sommarens skogsbränder. Utöver kommunernas beredskap kan MSB:s beredskap med depåer stärkas, men det är viktigt att komma ihåg att MSB:s stöd med utrustning för släckning endast kommer att vara en liten del av all den utrustning som behövs för att hantera skogsbränder ur ett nationellt perspektiv. När det kommer till MSB:s depåer är en kritisk

³ Exklusive kostnader för brandbekämpning från luften som anges separat i bilaga 3. Även insatskostnader är exkluderade.

faktor förmågan att återställa depåerna snabbt efter att de använts. Även ytterligare stärka beredskapen kan även en utökning av antalet depåer övervägas i ett nästa steg.

5.1.2 Slutsats och inriktning

MSB har en relativt god spridning på skogsbrandsdepåerna i landet och det har visat sig vara ändamålsenliga platser som valts. Omfattningen med 15 depåer klarar mycket stora påfrestningar när det kommer till skogsbränder. Den i särklass viktigaste faktorn för att kunna erbjuda skogsbrandsdepåer över hela landet hela säsongen är förmågan att snabbt återställa dem.

Dels behöver därför MSB utöka förmågan att *återställa* skogsbrandsdepåerna snabbt. Idag kan återställningstiden uppgå till flera månader på grund av långa leveranstider av utrustning. Det är av stor vikt att depåerna kan användas flera gånger under en säsong. MSB avser därför att korta ner återställningstiderna genom ytterligare två ersättningsdepåer i MSB:s lager i Kristinehamn (totalt fyra ersättningsdepåer). Vidare ser MSB ett behov av en utökad pumpkapacitet i lager (tio motorsprutor klass 3 i ett första steg och ytterligare 20 st. i ett andra steg) samt ett utökat plocklager motsvarande två depåer med utrustning för att snabbare kunna återställa förbrukade depåer. Sammantaget ger detta en möjlighet att ersätta 40 % av det totala antalet depåer omgående då de plockats ut till insats.⁴

Dels vill MSB höja ambitionsnivån genom en *utökning av antalet* depåer i landet. På vissa platser används depåerna oftare än på andra på grund av deras strategiska läge. Ett förändrat säkerhetspolitiskt omvärldsläge, med risk för gråzonsproblematik, höjd beredskap och ytterst krig, kan vidare förändra behoven av mycket släckutrustning. Detta sammantaget skulle kunna motivera en ökning av antalet depåer på strategiskt valda platser ute i landet. Det skulle innebära en utökning från en till två depåer där de används mest frekvent, nämligen med tre depåer i Småland samt ytterligare tre i mellersta Sverige. Man skulle även kunna utöka med en depå i norra Sverige för den geografiska spridningens skull. Det innebär en ökning av antalet depåer med sju spridda över landet.

En ytterligare förstärkning av depåerna skulle vara att stärka dem med annan *utrustning och kompetens*, såsom materiel för att använda andra släckmetoder eller för att förhindra spridning med andra metoder än idag samt kompletterat med insatspersonal. Detta behöver utredas närmare, vilket MSB avser att göra när övriga delar i uppdraget redovisas.

⁴ Användningen av depåer varierar kraftigt från år till år, men utslaget på flera år är uttaget ca 5-7 depåer under en sommar som inte är så extrem som denna.

5.1.3 Kostnader

Kostnader för att öka återställningstakten i nuvarande depåer enligt ovanstående förslag beräknas initialt att uppgå till 31 mnkr i utvecklingskostnader för år 2019 och i genomsnitt 5,5 mnkr årligen därefter.

En ambitionshöjning med ytterligare 7 depåer enligt förslaget skulle kosta ytterligare 36 mnkr i utvecklingskostnad för år 2019 och i genomsnitt 9 mnkr årligen därefter.

Insatskostnader för denna förstärkningsresurs tillkommer vid varje händelse.

5.2 Brandbekämpning från luften

5.2.1 Sammanhang och behov

Förmåga till brandbekämpning från luften omfattar såväl ”hårdvara” i form av helikoptrar och flygplan som taktik, utbildning och samordning. Fokus i denna redovisning är en inriktande lösning för sommaren 2019. För det längre perspektivet hänvisas till MSB:s svar på sistnämnda delen i samma regeringsuppdrag som denna rapport svarar på.

5.2.1.1 Flygande resurser

Användandet av de flygande resurserna är särskilt värdefullt vid genomförande av snabba första-insatser för att undvika att bränderna blir stora och svårbekämpade. En snabb första insats är starkt förknippad med beredskapsläggning av flygande resurser samt snabba beslutsvägar för aktivering. Sverige har inte beredskapslagda flygande resurser på nationell nivå. Under sommaren 2018 hade Sverige stor nytta av de flygande resurser som erhöles via EU-samarbetet och Nordred.

Det finns fortsatta behov av flygande resurser som en del av taktiken vid hantering av skogsbränder av samma eller större omfattning som sommaren 2018, framför allt för att säkerställa en snabb första-insats.

Vidare är begäran av stöd via EU:s civilskyddsmekanism och Nordred fortsatt en del av Sveriges nationella beredskap, som är viktig att vidareutveckla enligt den politiska inriktning som ges efterhand.

5.2.1.2 Understödjande funktioner

Erfarenheterna från sommaren 2018 visar att med tillgång till flygande släckkapacitet följer ett antal områden som behöver förberedas för att de flygande släckresurserna ska kunna bli användbara och effektiva operativt. Följande områden behöver utvecklas och förberedas:

- Koncept och planering för att skapa taktiska reserver i landet
- Avtal med flygplatser för att förbereda för taktiska reserver
- Bränsle- och logistikstöd till flygande släckresurser

- Luftrumssamordning vid omfattande insats/er när flera flygande resurser är insatta

5.2.2 Slutsats och inriktning

Vid brandbekämpning under en svår skogsbrandssäsong kommer de flygande resurserna att vara en nyckelresurs för att säkerställa snabba första-insatser och minimerad risk för större och svårbekämpade bränder.

Inför sommaren 2019 behöver det säkerställas att det finns tillgång till flygande resurser med tillhörande understödjande funktioner för att kunna utföra brandbekämpning från luften. För att säkerställa detta behov föreslår MSB att:

- Länsstyrelser och kommuner *säkerställer tillgången* till flygande resurser på lokal och regional nivå. Detta för att behålla ansvaret på lokal och regional nivå samt anpassa lösningar efter de lokala eller regionala förhållandena.
- På nationell nivå sluter Sverige genom MSB *avtal med privata aktörer* inom eller utanför Sverige, för att skapa och säkerställa en nationell förstärkningsresurs för brandbekämpning från luften sommaren 2019. Fokus bör vara på nationella aktörer men det kan bli föremål för en EU-upphandling. Syftet är att säkerställa nationell beredskap, även om lokala och regionala aktörer har sina avtal. På detta vis säkerställs tillgänglighet, kort insatstid och en bra täckningsgrad för områden med hög brandrisk. Olika valmöjligheter och lösningar bör undersökas närmare och därefter kan kostnader uppskattas. Inriktningen är att säkerställa förmågan på lämpligt sätt, även om det finns utmaningar längs vägen.
- De internationella samarbetena utgör redan idag en viktig del av den nationella beredskapen och planeras göra så även fortsättningsvis.

Även andra samverkande myndigheter med sina resurser är viktiga delar i att stärka förmågan. MSB ser t.ex. Försvarsmaktens helikoptrar och därtill kopplade resurser som viktiga i hanteringen av skogsbränderna och för en dialog om hur samverkan kan utvecklas.

Utvecklande och genomförande av följande understödjande komponenter (som beskrivs som skarpa förslag till åtgärder under avsnitt 5.3 om världlandsstöd, under avsnitt 6.1 Nationell samordning och prioritering samt under avsnitt 6.4 Samverkande aktörer):

- Koncept och planering för att skapa taktiska reserver i landet
- Avtal med flygplatser för att förbereda för taktiska reserver
- Bränsle- och logistikstöd till flygande släckresurser
- Luftrumssamordning vid omfattande insats/er när flera flygande resurser är insatta

5.2.3 Kostnader

Säkerställande av en nationell förstärkningsresurs med flygande resurser för brandbekämpning från luften på nationell nivå är i nuläget svår att uppskatta och beror på de alternativ som kommer visa sig lämpligast under arbetets gång. En uppskattning av handläggarkostnader är 3 mnkr för år 2019. Övriga kostnader redovisas i bilaga 3 "Kostnadsuppskattning för brandbekämpning från luften sommaren 2019". Bilagan är sekretessbelagd av upphandlingsskäl enligt OSL 19 kap 3 §. Insatskostnader för denna förstärkningsresurs tillkommer vid varje händelse.

5.3 Världlandsstöd

5.3.1 Sammanhang och behov

Det svenska krishanteringssystemet bygger, liksom i övriga EU, på en god samverkan på europeisk nivå samt för vår del även inom Norden. EU:s civilskyddssamarbete och Nordred är samarbeten som är integrerade i den svenska beredskapen. I ett läge då de svenska resurserna inte längre räcker till finns det etablerade samarbeten för att stödja varandra över landsgränserna. På samma sätt stödjer Sverige andra länder som drabbas av stora händelser där det egna landets resurser inte längre räcker till. Dessa samarbeten syftar till att effektivt nyttja Europas samlade resurser i ett läge då påfrestningen överstiger ett enskilt lands förberedda beredskap.

Förstärkningsresursen världlandsstöd, *Host Nation Support* (HNS), syftar i sin tur till att möjliggöra ett effektivt nyttjande av inkommande internationella resurser genom att underlätta för såväl mottagande aktör som internationella team att verka tillsammans. Förstärkningsresursen har till uppgift att stödja aktören som är ansvarig för insatsen med mottagning och koordinering av den internationella hjälpen. Den stödjer också de inkommande stödresurserna med praktiska detaljer, i kommunikationen med svenska aktörer och i att öka förståelsen för det svenska krishanteringssystemet. Funktionen kan även användas av MSB i de fall MSB begär stöd för att stärka den nationella beredskapen.

Precis som förstärkningsresursen för stöd till samverkan och ledning (se nästa kapitel) är världlandsstöd en generisk resurs som ska kunna sättas in till stöd för en annan aktör oavsett vilken typ av inkommande hjälp som Sverige begärt. Personalen utbildas och övas i de tänkbara scenarier och utmaningar som kan dyka upp då personal, utrustning mm kommer in i landet och ska nyttiggöras i en svensk händelse, exempelvis tullfrågor, boende och logistik.

MSB beskriver här den generiska förstärkningsresursens utvecklingsbehov, utifrån de utmaningar som uppstod med anledning av skogsbränderna i somras.

5.3.1.1 Stöd till inkommande luftburen släckkapacitet

Redan tidigt på säsongen sommaren 2018 bedömde MSB att det fanns behov av att stärka den svenska beredskapen att kraftfullt kunna släcka bränder. Det

innebar att det var MSB som begärde resurser via civilskyddsmekanismen, utan att det fanns en specifik skogsbrand med ansvarig räddningsledare som mottagare för den inkommande internationella hjälpen. MSB fick därför bygga upp värdlandsstödet inom ramen för sitt eget uppdrag och inte till stöd för annan aktör.

För att möjliggöra insatser med internationell luftburen släckkapacitet (flygplan och helikoptrar) inrättade MSB en flygcell (som en del i den s.k. insatsfunktionen) vars uppgift var att planera för och koordinera det inkommande stödet utifrån de behov som räddningstjänsten påtalade. Flygcellen bestod av kompetens inom projektledning av insatser, flyglogistik och flygledningskompetens, GIS-stöd, administrativt stöd, ekonomi och informationshantering. MSB inrättade även en räddningstjänstfunktion med räddningstjänstkompetens för att bedöma räddningstjänsternas behov, prioritera mellan behoven och mäkla resurser mellan olika räddningstjänster. Räddningstjänstfunktionen och insatsfunktionen arbetade utifrån det nationella perspektivet i sin ledning av det inkommande stödet. Därefter delegerades ansvaret för stödet till specifika insatser ner till värdlandsstödet i fält som tog över kontakterna med berörd räddningsledare.

Förstärkningsresursen värdlandsstöd användes på flera platser och under lång tid sommaren 2018 för att ta emot inkommande släckkapacitet med skopande flygplan och helikoptrar. Värdlandsstödet upprättade baser för att hantera ledning och koordinering av de insatser som MSB meddelade att de flygande resurserna skulle användas i. Till förstärkningsresursen kopplades kompetens inom räddningstjänst så att kommunikationen mellan räddningsledningen och den inkommande internationella personalen skulle fungera för att skapa en så effektiv släckinsats som möjligt. Likaså fanns svenska piloter på plats i värdlandsstödet för att flyga med de internationella piloterna och ha möjlighet att stödja med kommunikation, kartläsning och dirigerings.

MSB tog stöd av Försvarmakten, Sjöfartsverket och Kustbevakningen för att lösa frågor som flygkoordinering, flyglogistik och kontakter med flygplatser.

5.3.1.2 Stöd till markpersonal

Utöver det luftburna internationella stödet fick MSB också stöd med markpersonal från flera länder. Dessa inkommande team fick stöd med personal från värdlandsstödsresursen för att deras arbete skulle bli så effektivt som möjligt under svenska förhållanden. Stödet bestod i att anordna boende, generell logistik och kommunikation. I Gävleborgs län upprättade MSB en base camp för 200 personer för att lösa boendet för en del av den internationella personalen.

MSB samverkade även med Försvarmakten och Trafikverket kring transport- och logistikfrågor.

5.3.2 Slutsats och inriktning

Inför nästa sommar ser MSB ett behov av att *förstärka MSB:s resursbas⁵* när det kommer till personal i förstärkningsresurs värdlandsstöd. Behovet motiveras av en bedömning att MSB vid en liknande eller värre situation behöver kunna *lägga personal i skift* för att klara uppgiften på ett uthålligt sätt samt då det finns ett behov av att kunna *lägga insatspersonal i stand by* för att snabbt ha dem tillgängliga vid eventuell aktivering av resursen.

Förberedelser behöver vidare ske genom samverkan mellan MSB, Försvarsmakten, Sjöfartsverket, Kustbevakningen och Trafikverket för att samarbetet vid mottagandet av internationella resurser ska kunna ske på ett systematiskt och förberett sätt. Detta återkommer i rapporten under avsnitt 6.4 Samverkande aktörer.

5.3.3 Kostnader

MSB bedömer att kostnaderna för att kunna skala upp och skapa uthållighet med generisk förstärkningsresurs värdlandsstöd i ett första steg samt utveckla koncept för värdlandsstöd med MSB som mottagande aktör kommer att kosta ca 4,5 mnkr i utvecklingskostnader för år 2019.

Den årliga förvaltningskostnaden för förstärkningsresursens utökade kapacitet uppgår till 5,5 mnkr.

Kostnader för insatser med förstärkningsresursen finns inte med i beräkningarna.

5.4 Stöd till samverkan och ledning

Förstärkningsresursen för samverkan och ledning (FSOL) består i grunden av resurs- och kompetensförstärkning för att en aktörs förmåga att samverka och leda. I förstärkningsresursen ingår expertis inom stabsmetodik, metodstöd för samverkan och ledning och expertis inom kriskommunikation. Vid vissa händelser kan det finnas behov av mer specifik kompetens inom samverkan och ledning, som till exempel räddningsledning, kompetens för samband och informationsdelning och expertkompetens inom kartstöd. Dessa kompetenser kan ingå som delresurser inom FSOL. MSB föreslår här nya delresurser inom räddningsledning, GIS och geocell samt samband och informationsdelning.

5.4.1 Sammanhang och behov

Behovet av en mer utvecklad förstärkningsresurs med kompetens inom samverkan och ledning har varit tydligt under de senaste årens operativa

⁵ MSB bemannar sin operativa insatsverksamhet inklusive flera av förstärkningsresurserna, från en resursbas som består av ca 1300 personer som anmält intresse för att delta i MSB:s nationella och internationella insatsverksamhet. Personerna registreras efter sin kompetens och utbildas och övas för att vara väl kvalificerade att ingå i MSB:s operativa verksamhet.

arbete. När en enskild kommun eller länsstyrelse drabbas av en händelse som vida överstiger det som normalt hanteras i verksamheten saknas ibland nyckelkompetenser, men framför allt saknas ofta uthållighet att arbeta med händelsen som kan kräva dygnet runt-arbete och kunskap om stabsarbete. Dessa brister är vanligt förekommande vid övningar, men har även blivit tydliga i ett antal större händelser de senaste åren.

MSB tillhandahöll stöd inom samverkan och ledning till Länsstyrelsen i Västmanland i samband med skogsbranden 2014 och till Migrationsverket i samband med hanteringen av det stora antalet flyktingar som kom till Sverige under hösten 2015. Förstärkningsresursen utvecklades under 2016 baserat på dessa erfarenheter.

Under skogsbränderna den här sommaren och i Västmanland 2014 fanns behov inom räddningsledning, GIS-kompetens, samband och informationsdelning, utrustning till ledningsplatser mm. Det rör sig om händelsespecifika experter eller avancerad utrustning som kan behövas såväl i nära samarbete med en FSOL-funktion, men som även kan användas i en värdlandsstödsfunktion, för att förstärka MSB:s egen särskilda organisation eller på annat sätt stärka systemet.

5.4.2 Slutsatser och inriktning

Erfarenheterna från sommaren 2018 är att det finns ett stort behov av FSOL, men att kunskapen om resursen behöver öka hos de aktörer som kan efterfråga och ta emot förstärkningsresursen. Den största utvecklingen som behöver ske är en registrering av mer personer med lämplig kompetens till MSB:s resursbas för att se till att det finns ett större urval med personal att bemanna resursen med och en större uthållighet för att kunna stödja med samverkan och ledning på fler platser och under längre tidsperioder. Utöver det kan MSB behöva lägga insatspersonal i stand by under perioder för att ha dem snabbt greppbara i händelse av insats då det exempelvis föreligger extrema brandrisker.

De behov som identifierats gällande experter och utrustning inom specifika sakområden, beskrivs mer ingående under respektive delresurs, nedan kopplat till räddningsledning, GIS, samband och informationsdelning.

5.4.3 Kostnader

Vi bedömer att dessa förstärkningar av den generiska delen av FSOL kommer att kosta 6,5 mnkr att utveckla med personal och materiel för att möta behoven år 2019.

Den årliga förvaltningskostnaden för den utökade resursen beräknas bli ca 6 mnkr i genomsnitt.

Kostnader för att använda förstärkningsresursen för insatser finns inte med i denna rapport.

5.4.4 Delresurs: Räddningsledning (ny)

5.4.4.1 Sammanhang och behov

Att i ett tidigt skede av en begynnande stor skogsbrand inse behovet av att snabbt öka sin ledningsförmåga, organisera arbetet och bemanna det med rätt kompetens över tiden brister. Vid flera samtidigt pågående stora räddningsinsatser behöver denna förmåga finnas på såväl lokal som regional och nationell nivå. Vid dessa situationer är till exempel inriktning och samordning av nationella och internationella resurser en stor utmaning.

Erfarenheterna från sommarens skogsbränder och andra större händelser är att aktörer ibland för långsamt inser behovet av att skala upp sin ledningsförmåga. Den ledningsorganisation som erfordras vid snabbt eskalerande skogsbränder behöver snabbt finnas på plats för att man ska kunna hantera bland annat resurser på ett effektivt sätt. Det är givetvis önskvärt att genomföra räddningstjänstutredningens förslag om resursstarkare samverkansstrukturer mellan kommuner som grund för att planera och bygga upp kunskap kring hur man snabbt skalar upp sin ledningsorganisation och skapar uthållighet (både genom att ta emot resurser och försörja andra räddningsinsatser med resurser). Vi ser det dock inte som möjligt att få samtliga regioner/län i landet att genomföra den utveckling, utbildning och övning som krävs för att få detta att fungera till sommaren 2019.

För att snabbt höja förmågan, i väntan på att räddningstjänstutredningens förslag realiserar, bör MSB som komplement till de befintliga förstärkningsresurserna för samverkan och ledning, utreda möjligheten att tillfälligt uppdra åt några stora räddningstjänster att hålla resurser och tillgänglighet för en *förstärkningsresurs för räddningsledning* för att förstärka ledningsförmågan i andra kommuner och län vid stora räddningsinsatser. Denna uppgift bör ingå i samma avtal som beskrivs under avsnitt 6.1 Nationell samordning och prioritering.

5.4.4.2 Slutsats och inriktning

MSB bör skapa en förstärkningsresurs för räddningsledning inför sommaren 2019 genom att tillfälligt uppdra åt några stora räddningstjänster att hålla beredskap, för att *förstärka ledningsförmågan* i andra kommuner och län vid stora räddningsinsatser, där den egna förmågan behöver stärkas kompetensmässigt eller för att uppnå uthållighet.

Ovanstående åtgärder bör genomföras som en del av eller med utgångspunkt i MSB:s arbete med att utveckla ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst.

5.4.4.3 Kostnader

Kostnader för ovan föreslaget avtal beskrivs i avsnitt 6.1 Nationell samordning och prioritering. Här anges kostnader för konceptutveckling av delresurs räddningsledning.

Utvecklingskostnader 1,5 mnkr för år 2019, och årlig förvaltningskostnad 2 mnkr⁶. Insatskostnader för denna delresurs tillkommer vid varje händelse.

5.4.5 Delresurs: Samband och informationsdelning (ny)

5.4.5.1 Sammanhang och behov

Redan före sommarens händelser hade MSB genomfört ett arbete med en Nationell Samordningsfunktion Samband. Arbetet har tagit sin utgångspunkt i erfarenheter från skogsbranden i Västmanland 2014^{7,8}. De identifierade behoven rör bland annat förutsättningarna att utveckla en förstärkningsresurs som kan bistå med personella resurser och viss utrustning, men också en funktion för nationell sambandsledning. Arbetet med att ta fram metoderna för en nationell samordningsfunktion för samband är klara och arbetet med att hitta former för själva utförandet har påbörjats.

Sambandet är en vital del vid en insats. Behov finns av säkra och robusta kommunikationsvägar. Att det finns en sambandssamordnare med rätt mandat och kompetens är ofta avgörande. Under bränderna i somras fanns stora problem med att skapa en god sambandsplanering som både var optimal för det operativa arbetet samtidigt som den skulle vara näteffektiv. För att göra detta krävs personer som förstår nätets begränsningar och möjligheter och som kan ta fram en metodik för sambandet under en specifik händelse.

Rakelnätet är byggt för att ge god täckning för fordonsmonterad radio. Utomhus kan det hända att det inte finns täckning för handstationer, vilka har lägre sändningseffekt. Vid insatser utomhus, med stora variationer i topografin kan det även finnas platser med radioskugga. Vid en större händelse, med många aktörer på en liten yta, kan nätet överbelastas lokalt då det är anpassat för den låga belastningen som oftast råder där i vardagen. Idag saknas förstärkningsresurser som snabbt kan komma på plats för att förstärka nätet.

De aktörer som har ansvar för att hantera skogsbränder har inte tillräckligt många Rakelhandenheter för att klara sambandet vid omfattande räddningsinsatser.

⁶ Avtalet som föreslås i avsnitt 6.1 är till att börja med en ettårig lösning. Årliga förvaltningskostnader kommer att påverkas av vilken långsiktig lösning på bemanning som väljs. Bedömningen är att det rör sig om minst 2 mnkr.

⁷ Ansvar, samverkan, handling - Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014, MSB996

⁸ Skrivelse till MSB från Förvaltningsgruppen för Nationella riktlinjer för samverkan i Rakel, 2016

5.4.5.2 Slutsatser och inriktning

Som en del i det fortsatta arbetet med en Nationell Samordningsfunktion Samband föreslår MSB inför skogsbrandsommaren 2019 följande åtgärder i form av förstärkningsresurser.

Sambandssamordnare: MSB förstärker sin resursbas med sambands-samordnare som kan stödja vid insatser på plats samt vid nationell samverkan. På så sätt kan MSB kvalitetssäkra personalens kunskaper via utbildning och regelbunden uppföljning. Detta leder till att en nationell, enhetlig och en hög förmåga säkras.

Mobila basstationer: För att säkerställa Rakelnätets täckning och kapacitet vid större händelser föreslår MSB fler mobila basstationer. Idag har MSB en container för förstärkning vilken kan placeras ut där tillfällig förstärkning behövs. Denna container kan ta upp till flera dagar att leverera till plats. MSB anser att det finns ett behov av fler, mindre basstationer som är lätta att förflytta och snabbt kan tas ut på plats för att punktförstärka täckning och kapacitet i nätet. MSB har därför under 2018 startat ett arbete för att utveckla mindre mobila basstationer (MOBAS) i just detta syfte. Målsättningen har varit att ta fram tre mobila basstationer. MSB föreslår nu att ta fram ytterligare 10 mobila basstationer vilka ska placeras ut på olika platser i Sverige som förstärkningsresurs om t.ex. behov av nätförstärkning uppkommer.

För att de mobila basstationerna ska kunna driftsättas inom kort tid krävs att det finns radioplanerare som är tillgängliga dygnet runt.

5.4.5.3 Kostnader

Utveckla resursen med sambandssamordnare: Utvecklingskostnad för år 2019: 3,5 mnkr och årlig förvaltningskostnad: 2,5 mnkr

Tio mobila basstationer: Etableringskostnad för år 2019: 27,8 mnkr och årlig förvaltningskostnad: 3,8 mnkr.

Insatskostnader för denna delresurs tillkommer vid varje händelse.

5.4.6 Delresurs: GIS och Geocell (ny)

5.4.6.1 Sammanhang och behov

Ett kartstöd fyller en viktig roll vid en händelse då det ger en uppfattning om en händelses position och utbredning. Utifrån detta kan analyser göras om vad i samhället som påverkas eller kan komma att påverkas av händelsen om den ökar i utbredning. Det kan också användas för att hantera resurser och dess fördelning i relation till en händelse; till exempel var skogsbrandsdepåer skall placeras för att ha samma avstånd till alla platser i Sverige? Ett kartstöd består av två delar; 1) Geodata - existerande information om ett område och 2) Händelseinformation - den kartinformation som skapas vid en händelse (t.ex. avspärrningar, evakueringar och riskprognoser).

Stöd angående GIS: GIS och kartstöd finns idag som en del av beslutsstödsfunktionen i Förstärkningsresursen samverkan och ledning (FSOL). Den har i uppdrag att stödja FSOL vid en händelse med beslutsstöd i kartform och genom analyser av rumslig information. Under bränderna i början av sommaren levererades visst kartstöd från GIS-funktionen i MSB:s linjeorganisation.

För att ytterligare utveckla och stärka denna del krävs ett tydliggörande av vilka leveranser resursen ska kunna leverera samt rutiner och arbetssätt för systematiskt insamlande av rumslig information vid en händelse. Funktionen kan i nuläget nyttja personal, avtal och resurser från MSB:s linjeverksamhet men behöver förstärkas för att skapa tillräcklig uthållighet. Utvecklingen behöver ske samordnat med övrigt utvecklingsarbete inom området.

Geocell: Efter skogsbranden i Västmanland 2014 diskuterades möjligheten att upprätta en s.k. geocell för civilt bruk. Detta arbete har utretts som ett projekt inom Samverkansgruppen kring geodata med deltagare från Försvarmakten, Lantmäteriet, MSB och Polisen. Geocellen kan anpassas efter behov, allt från en person med en laptop till en självförsörjande containerlösning med bemanning uthållig över en längre period. Geocellen kräver uppbyggnad av en bemanningsorganisation men vad gäller struktur, arbetssätt, leveranser och instrument kan man ta stöd från Försvarmakten och Lantmäteriet då deras resurs testades i somras med mycket uppskattat resultat. Motivet att etablera en civil geocell är att den militära geocellen kan vara prioriteras för militärt bruk. En civil geocell kan upprättas på uppdrag av MSB och administreras av Lantmäteriet och spegla den militära geocellen i funktion.

Skillnaden mellan Geocell och GIS-stöd är att GIS-resursen kan skickas ut för att stödja en bakre stab med beslutsstöd, karteringar och bredare kartstöd. Resursen kan även fungera som en "back-office"-funktion på distans genom att förmedla geodata, göra spridningskartor, resurskartor eller liknande. GIS-resursen har alltså ett bredare användningsområde och bredare förmåga att möta behov av GIS-stöd och analyser vid en händelse.

Geocellen har en riktad uppgift att med en övad förmåga att på plats i en stab nära skadeplatsen samla in information till lägesbilder, sammanställa kartor som med regelbundenhet skrivs ut och förmedlas till aktörer i fält. Geocellen kan även tillhandahålla insamlingsystem för att själva kunna samla in händelse- och resursinformation.

5.4.6.2 Slutsatser

GIS-resursen och geocellen fyller olika funktioner och MSB arbetar med inriktningen att båda resurserna ska fortsätta utvecklas:

- GIS-resursen utvecklas vad avser arbetssätt och leveranser. Uthållighet skapas genom att rekrytera ytterligare personer till resursbasen.
- MSB etablerar en civil geocell med stöd av Lantmäteriet och Försvarmakten.

5.4.6.3 *Kostnader*

Utvecklingskostnad för år 2019: 4,5 mnkr och årlig förvaltningskostnad: 3 mnkr.

Insatskostnader för denna delresurs tillkommer vid varje händelse.

6 Behov av närliggande åtgärder inför 2019

6.1 Nationell samordning och prioritering

Under de omfattande skogsbränderna sommaren 2018 inriktade och prioriterade MSB nationella och internationella resurser. Utifrån samlade bedömningar tog MSB, med stöd av experter, fram rekommendationer om användning av tillgängliga förstärkningsresurser, andra svenska resurser och internationella resurser som ställts till Sveriges förfogande.

Det är av största vikt att utveckla MSB:s nationella samordnings- och prioriteringsfunktion för att ta fram lägesbilder, göra behovsbedömningar och fastställa inriktningar och prioriteringar. Funktionen ska även hantera närliggande uppgifter såsom att mäkla befintliga resurser i systemet vid behov. Det gäller inte enbart vid hanteringen av skogsbränder utan vid alla typer av räddningsinsatser och kriser. Funktionen behöver kunna vara verksam och effektiv vid olika typer av händelser.

Funktionen utgör dessutom en förutsättning för att MSB på ett effektivt sätt ska kunna ta emot internationellt stöd och koordinera de nationella och internationella förstärkningsresurserna, exempelvis flygresurser. Se en utförligare beskrivning av detta under avsnittet om värdlandsstöd.

MSB har för avsikt att vidareutveckla funktionen för att säkerställa en effektiv beredskap med relevant kompetens för räddningstjänstrelaterade kris-situationer, inklusive skogsbränder. MSB avser att genom avtal med kommunala räddningstjänster komplettera sin egen tillgång till räddningstjänstkompetens. Syftet är att ha beredskap med kompetent och erfaren personal för övergripande ledning vid räddningstjänst och för att medverka i MSB:s arbete med inriktning, samordning, prioritering och mäklning av resurser.

Uppskattad kostnad för ännu inte tecknat avtal med räddningstjänster avseende 2019 är 10 mnkr för år 2019. Därutöver tillkommer kostnader på MSB om ca 1 mnkr. Om denna lösning blir flerårig tillkommer även kostnader för utbildningar, övningar och övrig förvaltning av funktionen.

6.2 Samordning av materiel och personal

Sommarens skogsbränder innebar att de drabbade kommunerna fick stöd från andra kommuner och andra länder med brandmän i form av markpersonal av

olika slag. Det finns ett behov vid liknande situationer att snabbt kunna stärka upp med personal. MSB bedömer att det inte är möjligt att inför sommaren 2019 skapa en sådan nationell resurs i den omfattning som behövs för att effektivt stödja vid omfattande skogsbränder likt sommaren 2018. MSB föreslår istället att förmågan för sommaren 2019 utgår från Sveriges kommuners räddningstjänstresurser, som kan stärkas och användas på olika sätt. Det kan t.ex. röra sig om att knyta frivilligkrafter till sig eller utbilda skogsbrandvårn som även kan nyttjas till andra typer av olika insatser etc.

Kommunerna behöver därtill i förväg säkerställa att det finns en förmåga att tillsammans på regional nivå hantera en större händelse, vilket även påpekas i räddningstjänstutredningens förslag. Det behöver i förväg säkerställas strukturer och system för försörjning mellan regioner vid större eller samtidiga händelser. Det kan handla om kluster av räddningstjänster som resursförsörjer andra kluster enligt ett vedertaget modulsystem. I detta kan både utrustning, fordon, brandmän, brandbefäl och experter (t.ex. brandriskexperter när det gäller skogsbränder) från räddningstjänsterna ingå, och eventuellt även andra stöd- och resursgrupper på lokal och/eller regional nivå. Detta arbete behöver utvecklas inför sommaren 2019.

Befintliga resurser kan nationellt ”mäklas”, samordnas och prioriteras enligt beskrivningen i tidigare kapitel om nationell samordnings- och prioriteringsfunktion. MSB avser att föra en dialog med inblandade parter om hur lösningen bör se ut på lång sikt angående att säkerställa behovet av tillräcklig markpersonal och avser att redovisa detta arbete detta uppdrag slutredovisas.

6.3 Finansiella förutsättningar

6.3.1 Kostnadsutrymme vid inträffade händelser

Större olyckor eller kriser kan vara ekonomiskt mycket påfrestande för inblandade aktörer. Olika former av finansiella förutsättningar kan därför ha stor betydelse för förmågan att både förebygga och hantera olyckor och kriser.

I dag ersätter staten, genom MSB, kommuner för räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst som medfört betydande kostnader (7 kap. 3 § LSO). I övrigt saknas reglering rörande statlig ersättning vid olyckor och kriser.

Vid hantering av händelser kan osäkerhet om finansiering av insatser eller otillräckliga finansiella resurser påverka hanteringen av olyckan eller krisen genom att tillräckliga eller tillräckligt snabba åtgärder inte vidtas. Osäkerhet om finansiering kan även negativt påverka vilka förberedande åtgärder som vidtas. Ett exempel är att dyra kostnader för luftburna släckresurser vid skogsbränder kan få mindre kommuner att tveka inför att sätta in denna typ av resurser i ett tidigt skede, vilket kan få omfattande negativa konsekvenser för spridning och skadeläge. Sommarens händelser hade inte kunnat hanteras kraftfullt av MSB om inte finansieringsfrågan gällande inkommande luftburet stöd och internationell markpersonal tillfälligt hade varit löst i förhållande till kommunerna.

MSB anser att de finansiella förutsättningarna behöver bli mer förutsägbara för att aktörerna ska kunna agera kraftfullt och proaktivt vid en händelse. Utgångspunkten bör vara att den som är ansvarig för en uppgift också har det ekonomiska ansvaret, detta för att skapa tydliga incitament för både förebyggande och förberedande åtgärder.

Detta perspektiv behöver dock kompletteras med en möjlighet att tillskjuta medel för vissa merkostnader som uppstår vid hanteringen av en händelse eller för kostnader för åtgärder som inte tydligt faller under någon enskild aktörs ansvar. MSB ser att i beskrivningen av ändamålet för anslag 2:4 i budgetpropositionen för 2019 (s. 90) anges att anslaget i viss utsträckning får användas för att finansiera offentliga aktörers kostnader i samband med extraordinära händelser. MSB tolkar detta som att det kan komma att skapas ekonomiskt utrymme för kostnader för hantering av inträffade händelser.

6.3.2 Säkerställande av snabb insats

Inriktningen angående de flygande resurserna för brandbekämpning från luften är för sommaren 2019 (såsom beskrivs i kapitel 5.2) att sluta avtal om resurser på lämpligt sätt. Om MSB utgör avtalspart och därmed hanterar resurserna såsom sina egna innebär det att resurserna anses vara statliga resurser. Användningen av statliga resurser vid kommunala räddningsinsatser är kostnadsfri för kommunerna. Om istället staten skapar ramavtal för kommunerna att göra avrop från blir kommunerna avtalsparter. Enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO) kan kommunerna eftersöka ersättning av staten för kostsamma räddningsinsatser, med beaktande av en självrisk som utgår från skatteunderlaget i kommunen föregående år.

MSB ser att ett sätt att undvika att ekonomiska aspekter utgör ett hinder för eller försenar användningen av nödvändiga resurser skulle kunna vara att möjliggöra en reducerad självrisk för kommunerna vid användning av avtalade helikopterresurser. När den reducerade självrisken ska råda ska vara tydligt för kommunerna. Sannolikheten att en lägre självrisk för helikoptrar skulle missbrukas eller leda till omotiverade kostnadsökningar kan ses som små. En minskad självrisk skulle sannolikt innebära ökade kostnader för staten kopplat till ersättning till kommuner, vilket behöver vägas in i detta förslag. Dock överväger sannolikt nyttan av att öka incitamenten för en kommun att agera tidigt. Förändringen skulle kunna regleras i FSO.

MSB avser att föra dialog med berörda aktörer inför sommaren 2019, för att säkerställa en snabb hantering.

6.4 Samverkande aktörer

MSB vill lyfta behovet av att på lämpligt sätt och i lämplig utsträckning säkerställa tillgången på resurser från andra myndigheter att delta i arbetet med att hantera omfattande händelser. För att möjliggöra en beredskap och

förmåga kan det vara lämpligt att göra förberedelser innan själva räddningstjänstskedet uppstår.

Flera myndigheter bistod såväl MSB som kommuner och länsstyrelser med resurser under sommaren 2018. Som exempel bistod Försvarsmakten även med personella resurser, logistik, bränsle, flygkoordinering mm. Trafikverket bistod med transportfrågor kopplade till det internationella markstödet som kom in. Sjöfartsverket och Kustbevakningen bistod med flygkompetens och flygplan, Lantmäteriet med kartstöd mm.

MSB vill understryka vikten av att samtliga ansvariga aktörer på olika nivåer i systemet stärker sin respektive förmåga och tillsammans säkerställer en bättre förmåga för omfattande olyckor och kriser framöver. Det kommer sannolikt finnas behov att från regeringens sida möjliggöra för andra aktörer att stärka sin förmåga.

MSB kommer under hösten att fortsätta dialogen med andra aktörer i syfte att förbereda samarbetet inför nästa skogsbrandssäsong, men även i ett bredare perspektiv kopplat till räddningstjänst och kriser.

6.5 Förebyggande åtgärder

Parallellt med att Sverige stärker förmågan att hantera skogsbränder är det angeläget att åtgärder vidtas för att förebygga skogsbränder, så att bränderna inte uppstår eller att spridningen begränsas. Bränder i vegetation uppkommer främst genom blixtnedslag eller mänsklig aktivitet. MSB avser att förstärka arbetet med systematisk analys av brand- och åskriskprognoser så att kommuner och berörda aktörer kan agera snabbt och effektivt.

De mänskliga aktiviteterna som orsakar skogsbränder är i sin tur fördelade på enskildas hantering av eld eller näringslivsverksamhet som orsakar gnistor från maskiner etc. exempelvis markberedningsarbete eller järnvägstrafik. När det gäller den enskilde kan länsstyrelsen och kommun besluta om eldningsförbud. MSB avser att ta fram en vägledning om utformning och omfattning av eldningsförbud i syfte att ge tydlighet i kommunikationen till den enskilde samt att omfattningen av eldningsförbudet är relevant utifrån risken.

Det bör utredas om eldningsförbud även är en lämplig väg att begränsa skadeverkan från näringslivsverksamhet, framför allt skogs- och transportnäring. MSB ser också ett behov av att berörda aktörer tar fram vägledningar för hur brandriskprognossystem kan vara vägledande för frivilliga begränsningar i verksamheten. Idag har flera myndigheter uppgifter som på olika sätt syftar till att driva på utvecklingen så att förebyggande åtgärder mot skogsbränder vidtas. Det finns därför skäl att överväga om det bör pekas ut en särskild myndighet som ansvarig för att samordna och inrikta det förebyggande arbetet kopplat till skogsbränder.

MSB har inte kostnadsberäknat ovan nämnda åtgärder inom ramen för detta uppdrag.

Bilaga 1. Behov av ökade medel i förhållande till inlämnat budgetunderlag för 2019- 2021

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) lämnade i slutet av februari in ett budgetunderlag till regeringen för perioden 2019-2021 (2018-01853). Med anledning av sommarens omfattande skogsbränder ser MSB behov av ytterligare ökade medel inom några verksamheter i förhållande till inlämnat underlag.

I budgetunderlaget redovisas bedömda behov av resurser på MSB:s förvaltningsanslag de kommande åren motsvarande 189 mnkr för 2019, 269 mnkr för 2020 samt 292 mnkr för 2021.

Åskandena på förvaltningsanslaget är fördelade på följande områden:

- Utveckling av krisberedskap och civilt försvar
- Utbildning inom området skydd mot olyckor
- Stöd till svenska myndigheter som verkar internationellt

Det är det första området som påverkas av de nu inträffade skogsbränderna och där behov av ytterligare medel finns i förhållande till inlämnat underlag. MSB ser även behov av ökade resurser på anslaget 2:4 Krisberedskap.

1.1. Utveckling av krisberedskap och civilt försvar

Inom detta område åskade MSB 144 mnkr för 2019, 194 mnkr för 2020 och 217 mnkr för 2021.

Den del inom området som främst berörs av skogsbränderna är:

- *Utveckling av nationella förstärkningsresurser.*
I budgetunderlaget bedömde MSB att behovet för att utveckla förstärkningsresurser och upprätthålla avtal uppgår till 9 mnkr för 2019, 18 mnkr för 2020 och 23 mnkr för 2021 på förvaltningsanslaget. Erfarenheterna från skogsbränderna gör att dessa bedömningar bör justeras upp enligt nedan, se tabell på nästa sida.

Kostnads- uppskattning ⁹ (kr)	2:4-anslag Utvecklings- kostnad – avser nyanskaffning av materiel	2:4-anslag årlig kostnad – avser åter- anskaffning och modernisering av befintlig materiel. Årlig kostnad.	Anslag 2:6 Utvecklings- kostnad	Anslag 2:6 årlig kostnad
Skogsbrands- depåer	61 000 000	9 000 000	5 700 000	5 200 000
Flygande resurser	Se bilaga 3		3 000 000 + Se bilaga 3	
Värdlandsstöd			4 500 000	5 500 000
Stöd till samverkan och ledning	27 000 000	0	16 800 000	18 300 000
Nationell samordnings- och prioriterings- funktion			11 000 000 ¹⁰	
Summa:	88 000 000	9 000 000	41 000 000	29 000 000

MSB vill förutom ovanstående passa på att uppmärksamma följande behov som inte har ingått i ramen för svaret på aktuellt regeringsuppdrag:

- *Frivilliga försvarsorganisationer.*
MSB bedömde i budgetunderlaget att organisationsstödet till de frivilliga försvarsorganisationerna bör öka med sju mnkr årligen från 2019 och framåt. Med utgångspunkt i erfarenheterna av sommarens händelser bedömer MSB att den siffran ev. kan komma att behöva justeras.
- *Räddningstjänstresurser för kris och krig*
MSB bedömde i budgetunderlaget att kommunal räddningstjänst behöver tillföras väsentliga materiella och personella förstärkningar för att ytterst kunna hantera konsekvenserna av ett väpnat angrepp. Erfarenheterna från sommarens skogsbränder visar att denna

⁹ *Insatskostnader, d.v.s. var det kostar att använda resursen vid en händelse, är inte medräknade.*

¹⁰ *Avtalet är en ettårig lösning i väntan på utredning medredovisning av en långsiktig lösning. Vår bedömning är dock att även en långsiktig lösning kommer att kräva viss handläggning på MSB.*

bedömning är giltig även för större fredstida händelser. Utveckling pågår tillsammans med berörda aktörer av hur denna förstärkning ska dimensioneras, finansieras och balanseras mot mer centralt placerade statliga förstärkningsresurser.

- *Starkare roll för MSB i arbetet med kommunal räddningstjänst.* Utredningen En effektivare kommunal räddningstjänst (Dir 2017:15) har redovisat sitt slutbetänkande efter att MSB kom in med budgetunderlaget för 2019-2021. MSB bedömer att huvuddelen av utredningens förslag bör genomföras skyndsamt. Det innebär tillkommande uppgifter för MSB som bedöms kräva ytterligare resurser. Dessa kommer att anges i det svar på remiss som MSB har att avge på utredningens förslag och i budgetunderlag för 2020.

Bilaga 2. Om MSB:s förstärkningsresurser

Koncept och sammanhang

MSB:s operativa roll består av flera, ömsesidigt förstärkande, uppgifter där förmågan att genomföra insatser och bistå med förstärkningsresurser är en uppgift. MSB:s operativa uppdrag antas gälla under hela hotskalan och MSB ska inrikta, samordna och stödja berörda aktörer att hantera de olyckor, kriser, antagonistiska händelser samt i slutänden krig som uppstår.

MSB har en bred uppsättning av olika typer av förstärkningsresurser som utvecklats för nationellt bruk. De aktörer som ansvarar för att genomföra räddningsinsatser och annat operativt arbete vid samhällsstörningar, främst kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter, kan genom dessa förstärkningsresurser snabbt få tillgång till nödvändig kompetens och materiel när deras egna resurser är otillräckliga.

Idag har MSB förstärkningsresurser inom

- skogsbrand
- översvämning
- oljeutsläpp
- kemikalieolyckor
- sök och räddning
- värdlandsstöd
- samverkan och ledning
- ambulansflyg (SNAM)
- att kunna bistå svenskar som drabbas av en allvarlig händelse utomlands

Såväl flyktingsituationen 2015 som skogsbränderna 2018 visade på att ansvariga aktörer på lokal och regional nivå ibland behöver ett stöd som inte ryms i de förberedda förstärkningsresurserna ovan och som inte heller återfinns i någon annan statlig myndighets mandat att stödja med. Vid skogsbränderna 2018 byggde MSB bl a en base camp för insatspersonal samt bistod med flygkoordinering och prioritering av resurser. Detta stöd styrdes av de tillfälliga behov som uppstod och genomfördes utöver de insatser som gjordes med förberedda förstärkningsresurser. Erfarenheten och kompetensen att genomföra den typen av insatser i Sverige hämtar MSB bl a från det internationella insatsuppdraget.

Dygnet runt sker omvärldsbevakning och MSB upprätthåller beredskap för att kunna hantera förfrågningar om stöd och aktivera förstärkningsresurser. Förfrågningar om stöd inkommer regelbundet till MSB.

Eftersom tidiga insatser kan vara avgörande har förstärkningsresurser ibland aktiverats proaktivt vid exv. planerade evenemang. Även före skogsbränderna 2018 har det hänt att MSB utifrån sin lägesbild bedömt det nödvändigt att aktivera och flytta fram förstärkningsresurser innan förfrågan inkommit från ansvarig aktör.

Insatsverksamheten baseras till stor del på den kompetens som MSB har tillgång till genom myndighetens resursbas och den materiel som finns i myndighetens lager i Kristinehamn. I resursbasen finns för närvarande nära 1300 individer registrerade som är redo att ta sig an olika uppdrag, nationellt och internationellt. MSB söker kontinuerligt efter individer inom en rad olika kompetensområden och vidareutvecklar den kompetens som finns genom övning och utbildning.

Utveckling av förstärkningsresurser

Vägen från ett identifierat behov till en färdig resurs är en relativt omfattande utvecklingsprocess där det ingår att göra en gedigen behovsanalys som identifierar en brist och en möjlig lösning samt sätter in en framtida förstärkningsresurs i sitt sammanhang i förhållande till andra samhällsaktörers ansvarsförhållanden och beredskap. När behovsbilden klarnat utvecklas ett koncept för en ny förstärkningsresurs och när konceptet är fastslaget kan man börja bryta ner detaljeringsgraden och inleda arbetet med beslut om anspänningstider, geografisk placering, metod för utlarmning, kompetensprofilbeskrivningar, registrering av mer personal i resursbasen, identifiering av lämplig utrustning och upphandling, arbetsmetodikutveckling, utbildning av personal, övning och avtalstecknande med lämpliga aktörer.

När en förstärkningsresurs är utvecklad tillkommer kostnader för att förvalta resursen. Det kan handla om regelbundna utbildningar och övningar för insatspersonal, rekrytering för att ersätta personal som slutar, återställning av utrustning efter insatser, avtal med aktörer som behövs för att genomföra insatser eller beredskapshålla resursen, modifiering av utrustning, metod eller kompetens för att anpassa resursen till behoven i samhället. Dessa kostnader varierar beroende på många olika faktorer, men generellt kan man konstatera att ju kortare inställetid som krävs från larm till insats, desto mer ökar kostnaderna för att förvalta och hålla beredskapen med förstärkningsresursen.

Dessutom tillkommer naturligtvis kostnaderna för själva insatserna när förstärkningsresurserna aktiveras.