

Fyra nationella strukturer för krishantering prövas utifrån översvänningsfallen 1993, 1995 och 2000

**En jämförelse mellan den svenska hanteringen av
översvänningsfall och hanteringen i Frankrike, Tyskland och
Nederländerna**

Kerstin Castenfors

Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI)

Lina Svedin

Försvvarshögskolan/CRISMART

Ann Ödlund

Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI)

Innehållsförteckning

<i>Fyra nationella strukturer för krishantering prövas utifrån översvämningsfallen 1993, 1995 och 2000</i>	5
En jämförelse mellan den svenska hanteringen av översvämningsfall och hanteringen i Frankrike, Tyskland och Nederländerna.....	5
Introduktion	5
Förutsättningar för jämförelserna	6
Källor.....	6
Krishantering i Frankrike: Formella förutsättningar	7
Konstitutionella förhållanden	7
Beslutsstrukturer och ansvar.....	8
Samverkan.....	10
Mandat och lagstöd.....	10
Undantagstillstånd/Katastroftillstånd	11
Krishantering i Tyskland: Formella förutsättningar	11
Konstitutionella förhållanden	11
Beslutsstrukturer och ansvar.....	12
Samverkan.....	12
Mandat och lagstöd.....	13
Undantagstillstånd/katastroftillstånd.....	13
Krishantering i Nederländerna: Formella förutsättningar	14
Konstitutionella förhållanden	14
Beslutsstrukturer och ansvar.....	16
Samverkan.....	17
Mandat och lagstöd.....	18
Undantagstillstånd/katastroftillstånd.....	19
Krishantering i Sverige: Formella förutsättningar	20
Höga flöden och översvämningsfall i de svenska vattensystemen: Orsaker och förekomst.....	20
Reglering av vattenverksamhet i Sverige	21
Vattenregleringsföretag.....	22
Lagstiftning som reglerar vattenverksamheten	22
Ansvar för vattenanläggning	22
Dammsäkerhet.....	23
Samordning för hantering av vattensystem	23
Vattennivåer och väderprognoser	24
Flödesvarningar	24
Kommuner och länsstyrelser roll.....	25
Räddningstjänst	25
Räddningsledares befogenheter	26
Juridisk reglering och ansvar.....	26
Ersättning i samband med räddningstjänst	27
Faktisk hantering av översvämningsfallen	28
Händelseförloppet	28
Frankrike 1993	28
Tyskland 1993	28
Nederländerna 1993	29
Frankrike 1995	29
Tyskland 1995	30
Nederländerna 1995	30
Sverige: Västernorrlands län	31
Dammincidenten vid Svarthålsforsen	33
Erfarenheter av tidigare händelser i södra Norrland.....	34
Sverige: Västra Götalands och Värmlands län	34
Arvika-problematiken	35

Dynamiken i strategiska och operativa beslutsstrukturer: När, var och hur förändrades beslutsstrukturerna och vilka blev konsekvenserna?	36
Frankrike	36
Tyskland.....	36
Nederländerna	37
Svenska förhållanden	37
Västernorrlands län.....	38
Västra Götalands län och Värmlands län	38
Beslutsstrukturer Västernorrland	39
Exemplet Torpshammar	40
Beslutsstrukturer Värmland.....	40
Konflikter på beslutsnivåer	43
Frankrike	43
Tyskland.....	43
Nederländerna	43
Sverige	44
Formellt ansvar och samhälleligt ansvarsutkrävande:.....	45
Frankrike	45
Tyskland.....	45
Nederländerna	46
Sverige: Västernorrland	47
Sverige: Västra Götaland och Värmland.....	48
Former för informationsförmedling och informationsinnehåll	49
Frankrike	49
Tyskland.....	50
Nederländerna	51
Sverige: Västernorrland, Västra Götaland och Värmland	52
Medias interaktion med krishanterarna	54
Frankrike	54
Tyskland.....	54
Nederländerna	55
Sverige	55
Offentliga åtaganden visavi privata risker: Ersättningsfrågor.....	55
Frankrike	56
Tyskland.....	58
Nederländerna	59
Sverige	60
Erfarenhetsbaserade förberedelser	62
Frankrike	62
Tyskland.....	63
Nederländerna	63
Sverige	64
<i>Utomeuropeisk utblick</i>	65
Strömavbrottet i Auckland 1998	65
Händelseförlopp.....	65
Dynamiken i strategiska och operativa beslutsstrukturer: När, var och hur förändrades beslutsstrukturerna och vilka blev konsekvenserna?.....	66
Konflikter på beslutsnivåer	67
Formellt ansvar och samhälleligt ansvarsutkrävande	67
Former för informationsförmedling och informationsinnehåll	67
Medias interaktion med krishanterarna	67
Offentliga åtaganden och privata risker: Ersättningsfrågor	68
Jämförelse mellan Aucklandfallet och de kontinentaleuropeiska erfarenheterna	68
Isstormarna i östra Kanada 1998.....	70
Händelseförlopp.....	70
Dynamiken i strategiska och operativa beslutsstrukturer: När, var och hur förändrades beslutsstrukturerna och vilka blev konsekvenserna?.....	70

Konflikter på beslutsnivåer	71
Formellt ansvar och samhällets ansvarsutkrävande	71
Former för informationsförmedling och informationsinnehåll	72
Offentliga åtaganden och privata risker: Ersättningsfrågor	72
Jämförelse mellan kanadensiska och de kontinentaleuropeiska erfarenheter av naturkatastroferna	72
<i>Diskussion</i>	74
Karakteristika och dynamik i de nationella krishanteringsstrukturena.....	74
Frankrike	74
Tyskland.....	74
Nederländerna	75
Sverige	76
Utfärdandet av katastroftillstånd i samband med översvämningarna i Europa.....	78
Måluppfyllelse	79
Politiska följdverkningar av hanteringen av översvämningarna	80
En utomeuropeisk jämförelse	82
Strömavbrottet i Auckland, Nya Zeeland 1998	82
Isstormarna i östra Kanada 1998.....	83
<i>Slutsatser</i>	84

Fyra nationella strukturer för krishantering prövas utifrån översvämningfallen 1993, 1995 och 2000

En jämförelse mellan den svenska hanteringen av översvämningfall och hanteringen i Frankrike, Tyskland och Nederländerna

Kerstin Castenfors
Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI)
Lina Svedin
Försvvarshögskolan/CRISMART
Ann Ödlund
Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI)

Introduktion

FOA¹ -projektet Strukturer för krishantering har av Förvarsdepartementet fått i uppdrag att under perioden 2000/2001 göra studier som jämför hur strukturerna för krishantering i Frankrike, Tyskland och Nederländerna² klarade den prövning som översvämningarna 1993 och 1995 innebar.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen har därutöver givit projektet uppdraget att dels göra en fördjupning av denna första studie, dels jämföra hanteringen av de nordeuropeiska fallen med den svenska hanteringen av de översvämningar som drabbat Sverige (södra Norrland och Västsverige)³ under 2000. Att kunna jämföra för- och nackdelar med olika nationella krishanteringsstrukturer är ett värdefullt bidrag till diskussionen kring införandet av ett nytt svenskt krishanteringssystem.

Den fylliga dokumentation av de fyra ländernas hantering av översvämningfallen som finns tillgänglig gör det möjligt att jämföra huruvida länderna har lyckats klara av de prövningar de utsatts för och nå måluppfyllelsen med sin krishantering med avseende på ett antal indikatorer⁴ på god krishantering. I studien jämförs även de europeiska krishanteringsfallen till viss del med två utomeuropeiska fall. Dessa tas med i jämförelsen för att belysa de problem som samhällen generellt ställs inför när delar av infrastrukturen havererar. De båda utomeuropeiska fallen utgörs av de haverier som drabbade elsystemen i Auckland, Nya Zeeland 1998 och östra Kanada 1998⁵. Dessa studier är inte gjorda inom FOA/FOI-projektet utan vid Försvvarshögskolan/CRISMART.

¹ Från och med 1 januari 2001 FOI.

² Även Belgien drabbades av översvämningarna såväl 1993 som 1995. Författarna har dock valt att inte låta Belgiens strukturer för krishantering ingå i denna studie.

³ De län som studerats i undersökningen är Västernorrlands-, Västra Götalands- och Värmlands län. Övriga drabbade län har inte tagits med i analysen.

⁴ Se vidare Castenfors, K.: Att ställa diagnos på hanteringen av svåra påfrestningar på samhället i fred. FOA R—98-00840-170—SE 1998.

⁵ Se vidare Newlove, L., Stern, E.K. and Svedin, L.: Auckland Unplugged. CRISMART, 11, 2000 och Newlove, L.: "Icestorm in Eastern Canada 1998". En CRISMART rapport (mimeo).

Syftet med studien är att jämföra organiseringen av krishantering i respektive land på nationell, regional och lokal nivå samt måluppfyllelsen för krishantering i respektive land i samband med hanteringen av översvämningarna. Såväl balansförhållanden i strukturerna för krishantering som formella ansvarsförhållanden visavi det medialt och politiskt styrda ansvarsutkrävandet i respektive land ägnas särskilt intresse.

Studien inleds med en presentation av de formella förutsättningarna för krishantering i de studerade länderna. Därefter följer en redogörelse för och analys av hur den faktiska hanteringen av översvämningarna förhåller sig till den formella organiseringen. Analys av följande fenomen i de studerade ländernas hantering av händelserna har legat till grund för jämförelserna:

- Konstitutionella förhållanden
- Beslutsstrukturer och ansvar
- Samverkan
- Mandat och lagstöd
- Dynamiken i strategiska och operativa beslutsstrukturer
- Konflikter på beslutsnivåer
-) Formellt ansvar och samhälleligt ansvarsutkrävande
- Former för informationsförmedling och informationsinnehåll
- Medias interaktion med krishanterare
- Offentliga åtaganden visavi privata risker: Ersättningsfrågor
- Erfarenhetsbaserade förberedelser

Förutsättningar för jämförelserna

För att kunna jämföra hanteringen av översvämningarna i de olika länderna, har samma typer av indikatorer på god krishantering studerats med några undantag. Vad gäller de svenska fallen har författarna främst lagt tonvikten vid att belysa dynamiken i strategiska och operativa beslutsstrukturer⁶. Inga jämförelser mellan de aktuella svenska översvämningfallen och tidigare inträffade fall i Sverige har heller gjorts. Det bör dessutom poängteras att förhållandena i de drabbade europeiska floderna skiljer sig från förhållandena i de drabbade svenska vattensystemen i flera hänseenden. Bland annat är de svenska vattensystemen till stora delar reglerade för att utnyttjas för vattenkraftuttag, vilket inte är fallet i de europeiska flodområden som drabbades av översvämningarna. De översvämningar som drabbade de kontinentaleuropeiska områdena 1993, vilka kännetecknades av plötsliga höga flöden, liknar till viss del de händelser som drabbade södra Norrland sommaren 2000. Samma förhållanden som rådde under de kontinentaleuropeiska översvämningarna 1995, kan även sägas ha rått i Västsverige under hösten 2000, då långa och utdragna regnperioder, återföljda av höga flöden karakteriserade händelserna.

I den avslutande delen av rapporten jämförs de europeiska fallen med det kanadensiska och nya zeeländska med avseende på punkterna ovan.

Källor

Författarna har under sin vistelse vid Crisis Research Center vid Leidens universitet under delar av hösten 2000 fått tillgång till såväl fallbeskrivningar som litteratur och övrigt skriftligt

⁶ Sk upscaling/downscaling och adhoc-lösningar.

material som dokumenterar de kontinentaleuropeiska krishanteringsstrukturerna. Forskare vid Crisis Research Center har bidragit med kompletterande muntliga uppgifter. Författarna bygger sin redovisning av de kontinentaleuropeiska fallen i viss utsträckning på de beskrivningar som finns redovisade i en antologi⁷ vars redaktörer är forskare vid Crisis Research Center vid Leidens universitet. Dokumentationen av ländernas hantering av översvämningarna har gjorts av franska, tyska och holländska forskare enligt en gemensamt tillämpad metodik. Forskarna är specialiserade inom olika samhällsvetenskapliga grenar och har sannolikt skilda intresseprofiler, vilket medfört att metodiken troligtvis tillämpats med viss frihet. Detta är sannolikt anledningen till att dokumentationen av fallen, enligt författarna, i vissa stycken inte är helt konsistent. Vissa avsnitt är fylligt behandlade medan andra är mindre utvecklade. En viss skevhet finns således i materialet, dock ingen systematisk sådan.

Eftersom författarna använt sig av denna antologi som huvudkälla för dokumentationen av händelserna, kan denna skevhet ha påverkat författarnas dokumentation och analys. Den fylliga dokumentation som finns av vissa skeenden har möjliggjort en djupare och bredare analys medan andra mindre väl dokumenterade skeenden inte kunnat behandlas lika ingående. Dokumentationen av de utomeuropeiska fallen har, vid sidan av genomgången av olika typer av källmaterial, gjorts med hjälp av fältstudier i vilka en av författarna deltagit. Referenser ges såväl i löpande text som i fotnoter.

Den svenska dokumentation av översvämningarna som författarna haft tillgång till, består av intervjuer med företrädare för länsstyrelserna i Västernorrland, Västra Götaland och Värmland samt med företrädare för räddningstjänsten i Arvika. Övriga källor har varit artiklar i dagspress och fackpress, information på myndigheters hemsidor, PM, rapporter, olika typer av samhällsinformation samt myndighetsdokumentation i samband med händelserna. En viss skevhet ses även i det svenska materialet. Samma typ av svagheter som förekommer i det kontinentaleuropeiska materialet finns också i det svenska, vilket kan ha påverkat analysen. Författarna har även här i görligaste mån försökt jämma ut skevheten genom att söka kompletterande material ur andra källor.

Det är inledningsvis värt att påpeka att information som rör de kontinentaleuropeiska och de utomeuropeiska fallen täcker händelsernas såväl akuta som efterkrisfas. Det svenska materialet däremot täcker enbart händelsernas akuta fas, då efterkrisfasen vid rapportens sammanställning ännu inte kan anses vara avslutad.

Krishantering i Frankrike: Formella förutsättningar

Konstitutionella förhållanden

Frankrike, som är en republik med c:a 59 miljoner invånare, ses ofta som det främsta exemplet på en centraliserad nationalstat. Den nuvarande franska republikens författning tillkom 1958. Den nationella nivån, företrädd av presidenten, spelar en central och aktiv roll i Frankrikes förvaltningsystem. Presidenten har stort inflytande över statsangelägenheterna och är tillika högste befälhavare för krigsmakten. Nationen är indelad i 22 regioner och 97 departement. Regionerna tillkom 1964 som en statlig förvaltningsnivå med ansvar för i huvudsak nationell ekonomisk planering. Storleken på regionerna varierar från en kvarts miljon till i huvudsak drygt 10 miljoner. Departementen tillkom efter franska revolutionen

⁷ Rosenthal, U. & 't Hart, P. (Eds). Springer Verlag Berlin-Heidelberg, 1998: Flood Response and Crisis Management in Western Europe.

med uppgift att svara för statlig förvaltning inom ett mindre geografiskt område. Storleken på departementen varierar från några tiotal tusen invånare till två till tre miljoner invånare.

Departementen omfattar ett stort antal kommuner som varierar i storlek. Till skillnad från regioner och departement var kommunerna inte från början någon skapelse av statsmakten. De bygger på en månghundraårig församlingsstruktur men fick sin formella status som kommuner efter franska revolutionen. För närvarande är antalet kommuner i Frankrike c:a 36.000. Den franska genomsnittskommunen har ett par tusen invånare. Trots att ungefär 1000 kommuner har färre än 50 invånare har lokalt motstånd förhindrat planer på omfattande sammanläggningar. Frankrike är därutöver indelat i tre försvarszoner.

Departementen leds av departementsprefekter som är utnämnda av regeringen och som verkar som regeringens förlängda arm. I 22 av de 97 departementen representeras den statliga nivån dels av en regionprefekt och en regionstyrelse⁸, dels av en departementsprefekt och en departementsstyrelse⁹. Regionprefekten har dock inte befogenheter som går utöver departementsprefektens utan har snarare en samordningsroll. Zonerna företräds var och en av en zonprefekt. Zonprefekterna är under vissa betingelser överordnade departements- och regionprefekterna. Varje kommun leds av en lokalt vald borgmästare. Kommunstyrelsens medlemmar utser borgmästaren. Borgmästaren leder kommunstyrelsen¹⁰ men är underställd departementsprefekten. Även om borgmästaren är lokalt vald, företräder han statlig nivå på den lokala.

Beslutsstrukturer och ansvar

Det formella ansvaret för krishantering i Frankrike delas mellan nationella organ på olika nivåer och kommunala. Formellt sett har borgmästarna ansvaret för att vidta alla nödvändiga krishanteringsåtgärder, men som ett resultat av de senaste decenniernas lagstadgande¹¹, har ansvaret för organiseringen och implementeringen av såväl allmänna som privata räddningstjänståtgärder hamnat hos departementsprefekterna. Såväl personella som materiella resurser sorterar primärt under departementens räddningstjänst (SDIS)¹². Prefekten är juridiskt ansvarig för att implementera allmänna och privata räddningsresurser om omständigheterna så fordrar och har befogenheter att implementera den departementala krishanteringsplanen ORSEC¹³. När detta görs hamnar alla räddningsaktioner under prefektens bemyndigande. Dessutom har prefekten, oavsett om räddningsplanen är satt i aktion, rätten att rekvirera privata medel i hela departementet. Sammantaget innebär detta att prefekten har oinskränkta befogenheter inom det egna departementet när den departementala krishanteringsplanen implementeras.

ORSEC planen är en generisk krishanteringsplan som används vid alla typer av katastrofer¹⁴. Planen är upprättad av prefekten och kan ses som en generalplan för att skydda befolkningen vid olyckor och speciellt inför händelser som överskrider kommungränser och hotar en större del av befolkningen och samhällsfunktionerna. Denna generalplan definierar de olika delarna av samhällsservicen och deras samverkan. Den medger även att materiel kan rekvireras utom-

⁸ Conseil Régional

⁹ Conseil Général

¹⁰ Conseil Municipal

¹¹ Särskilt Lag av den 22 juli 1987

¹² SDIS. Service Départemental d'Incendie et Secours

¹³ ORganization des SECours

¹⁴ I internationell litteratur används uttrycken kris och katastrof i vissa hänseenden som synonyma begrepp. För definition av begreppet kris hänvisas till Sundelius, Stern och Bynander: Krishantering på Svenska. Nerenius & Santérus Förlag AB, Göteborg, 1997.

departementalt för implementering och samordning. Detta sker dock inte ofta eftersom det också kan göras på informella vägar.

Den departementala räddningstjänsten (SDIS) ansvarar för materiel, material samt såväl kommunal- som departemental insatspersonal. SDIS har ett eget centrum (CODIS)¹⁵ som är dygnet-runt operativt. CODIS är även det centrum som ansvarar för att koordinera all räddningstjänstservice inom ett departement samt att ansvara för förbindelserna mellan prefekter, lokala myndigheter och övriga publika och privata organ som deltar i en räddningsoperation. Detta integrerade och hierarkiska system utesluter dock inte att det finns krishanteringsstrukturer även på lokal nivå och som kan organiseras av kommunrepresentanter. Kommunal teknisk service och kommunalt brandväsende kan även hantera en stor del av den operativa krishanteringen.

Den franska krishanteringsfilosofin går ut på att kraftsamla i beslutssystemet med eller utan ORSEC-plan. Detta görs huvudsakligen genom inrättandet av en kriskommitté på prefekturen så snart något allvarligt står för dörren. I denna kommitté ingår personal från den departementala räddningstjänsten, den nationella polisen under inrikesministeriet, det nationella gendarmeriet under försvarsministeriet liksom representanter från ett antal myndigheter tillika med teknisk expertis (t ex energimyndigheter och producenter). Det är menat att prefekten skall koordinera alla åtgärder på departemental nivå och upprätta förbindelser mellan sådana lokala representanter som kan tänkas vara riskutsatta.

I krissituationer upprättas två kriscentra, ett operativt och ett strategiskt. Det strategiska är knutet till prefekturen och har en flerfaldig funktion. Det skall dels fungera som högkvarter, dels svara för samband och informationshantering samt för stöd till berörd personal. Det operativa centrats roll är att leda räddningsoperationerna och att samordna de olika räddningstjänstorganens åtgärder samt att rekvirera materiel och material. Om flera olika serviceorgan är engagerade, ställs det operativa centrat under prefektens befäl. Det är ofta den departementets räddningschefen som leder operationerna och samordnar de operativa aktiviteterna.

Varningssystemet för översvämningar i Frankrike utgörs dels av insamlandet och förmedlingen av information, dels av själva aktiveringen av alarmeringssystemet. Detta görs av två organ: dels av SAC¹⁶, dels av den franska motsvarigheten till SMHI (Météo France). Det är prefekten som ansvarar för att informera berörda borgmästare. Praktiskt taget inga formella procedurer existerar när det gäller att överföra information till allmänheten¹⁷. Borgmästarna använder alla till buds stående medel (radio, TV, posters, tidningar) för att varna och kommunicera all relevant information om en befarad händelse och de åtgärder som skall vidtas. Vid översvämningrisk förbereder SAC larm och sammanställer information till prefekten som bestämmer om och när denna skall gå vidare till borgmästarna. Bulletiner utgår via olika kanaler från prefekturen till SDIS, gendarmeriet och den nationella polisen och France Telecom. Har borgmästarna en gång blivit försatta i beredskap, är de skyldiga att kontinuerligt uppdatera och returnera information till prefekten. Varningssystemen inom departementen eller regionerna kan variera väsentligt beroende på lokala sedvänjor och specialförhållanden. Dessutom finns informella system för varning.

¹⁵ CODIS Centre Opérationnel Departemental d'Incendie et Secours

¹⁶ Services d'Annonce des Crues

¹⁷ Jfr VMA rutinerna i Sverige. I: Castenfors, K. & Stenström, P. FOA -R-98-00853-222-SE, September, 1998

Samverkan

Utöver den samverkan som kommunal och departemental räddningstjänst står för är samverkan mellan professionella och frivilliga brandmän en nyckelfaktor i den franska räddningstjänsten. Relationen frivilliga brandmän och professionella i Frankrike är 200:30. I gruppen av professionella brandmän ingår också c:a 8000 militära sådana. Dessa är stationerade i Paris och Marseille.

Den roll som övriga aktörer och institutioner på såväl nationell, regional nivå som på zonnivå spelar, är icke desto mindre betydelsefull, inte minst sådana som sorterar under Inrikesministeriets Direktorat för Civil Säkerhet, DSC¹⁸, och under Försvarsministeriet. DSC förfogar över såväl egen materiel som civil och militär operativ personal.

På den nationella nivån spelar CODISC¹⁹, som är DSC:s operativa centrum, en betydande roll. Denna enhet tillägnar sig och utvidgar all tillgänglig information om samtliga typer av händelser som är av intresse för fransk civil säkerhet i och utanför Frankrike. Detta centrum rapporterar direkt till inrikesministeriet. CODISC tjänar även som förbindelselänk mellan inrikesministeriet och det militära högkvarteret.

Zonnivån kompletterar organisationen av räddningsoperationer på den departementala nivån. Denna nivå är dels geografiskt definierad, dels representerar den nivån mellan stat och region/departement. Zonprefekten, d v s den statlige representanten i det departementet där försvarszonshögkvarteret är beläget, är ansvarig för beredskap och samordning av räddningstjänsten i försvarszonen. I en kris har zonprefekten rätt att allokera, centralisera och prioritera begäran om alla typer av medel (förstärkningar, personal, utrustning och resurser) som kommer från de departementala och regionala prefekterna. Denne kan även gå till militära myndigheter med begäran om tung utrustning. Ett interregionalt operativt samordningscenter (CIRCOSC)²⁰ koordinerar i sådana fall alla räddningsoperationer som kräver publika medel eller förstärkningar från den nationella nivån.

Mandat och lagstöd

Det franska systemet för civil krishantering, inklusive det juridiska ansvaret, preciseras dels i kommunallagen, Code des Communes, dels i lag nr 87-565 av den 22 juli 1987.

Den konstitutionella regleringen av de franska kommunerna är mycket sparsam. Grundlagen anger att det skall finnas kommuner och att dessa skall vara självstyrande med hjälp av valda församlingar. Kommunallagen anger att kommunerna har rätt att sköta samtliga uppgifter av lokalt intresse. Kommunerna har därmed i princip befogenheter för generellt beslutsfattande, även om dessa inskränks av stadganden om att staten måste godkänna vissa typer av beslut. Tidigare krävdes förhandsgodkännande av departementsprefekten innan kommunala beslut kunde vinna laga kraft (tutelle). Sedan 1982 är emellertid departementsprefektens roll begränsad till att i efterhand granska lagligheten i sådana beslut.

I enlighet med innehållet i Artikel 1 i lag av den 22 juli 1987, är syftet med fransk civil beredskap (sécurité civile) att förebygga alla slags samhällsrisker och att skydda samhällsmedborgare, egendom och miljö från olyckor och katastrofer. Samma lag definierar brett organisationen av krishantering i fall som gäller den civila säkerheten, vilket inkluderar översvämningar.

¹⁸ Direction de la Sécurité Civile

¹⁹ CODISC: Centre Opérationnel de la Direction de la Sécurité Civile

²⁰ CIRCOSC: Centre Inter-Régional de la Coordination Opérationnelle de la Sécurité Civile

Samarbetet mellan det civila och militära försvaret finns preciserat i de olika texter som rör

- a. försvarets territoriella organisation²¹
- b. prefekters myndighet i försvarsfrågor av icke-militär karaktär²²

Det civil-militära samarbetet inom försvarsområdet regleras vidare av en förordning²³ vilken avser den allmänna försvarsorganisationen.

Undantagstillstånd/Katastroftillstånd

Interministeriell deklaration av ”naturkatastroftillstånd” kan göras i enlighet med en strikt procedur. Implementeringen av försäkringssystemet med statliga garantier vid naturkatastrofer är avhängigt utropandet av naturkatastroftillstånd.

Krishantering i Tyskland: Formella förutsättningar

Konstitutionella förhållanden

Tyskland är en federation (förbundsstat) med c:a 82 miljoner invånare. Förbundsstaten omfattar sexton delstater (Land). Varje delstat är uppdelad i tre till sju administrativa områden (Regierungsbezirke). Varje administrativt område är indelat i administrativa Kreise (ung. regionala distrikt) och kreisfreie Städte (ung. regionala städer). Kommunerna (Gemeinde) representerar den lokala nivån.

Tysklands struktur för krishantering har fyra nivåer, den federala, den delstatliga, den regionala nivån och den lokala nivån. Strukturen är även uppdelad i två olika juridiska och administrativa system, där civil beredskap för fredstida händelser behandlas i ett system och civil beredskap för krig behandlas i det andra. Delstaterna har det strategiska och operativa huvudansvaret i samband med fredstida händelser, medan förbundsstaten ansvarar för detta i krig eller inför hot om krig.

Såväl den regionala nivån som den lokala styrs av ett folkvalt fullmäktige (Kreistag respektive Gemeinderat). På lokal nivå utgörs den politiska verkställande ledningen av en borgmästare eller en överborgmästare (Bürgermeister eller Oberbürgermeister).

Procedurerna för val av borgmästare i Tyskland skiljer sig åt. I vissa fall är borgmästaren direktvald, i vissa fall väljs han av kommunfullmäktige (Svensson et al., 1997:14)²⁴.

För att delstaterna skall kunna ta på sig ytterligare ansvar och uppgifter i händelse av krig eller hot om krig, har förbundsregeringen under lång tid stärkt delstaternas fredstida krishanteringsstruktur med finansiering av så kallade kompletterande och utökade resurser, vilka utgör en väsentlig del av det fredstida systemet. Denna blandning av fredstida och krigstida resurser skapar dock problem, till exempel när det gäller att beräkna hur mycket personal som ryms inom systemet totalt sett. Efter Berlinmurens fall har den federala nivån upphört med sin finansiering av kompletterande och utökade resurser, vilket ökat det finansiella trycket på den lokala nivån. Dagens situation, med generellt krympande budgetutrymme, gör att finansie-

²¹ le décret no 91-664 av den 14 juli 1991

²² le décret no 83-321 av den 20 april 1983

²³ l'ordonnance no 59-147 av 7 januari 1959

²⁴ Svensson, J. E., Castenfors, K., Hartoft, P., och Nicander, L.: Beredskap för svåra påfrestningar – roll och ansvarsfördelning i några europeiska länder. FOA-R—97-00445-170—SE.

ringen av katastrofhanteringssystemet tycks bli allt mer problematiskt (Rosenthal & 't Hart, 1998:160).

Beslutsstrukturer och ansvar

Tyskland har ett federalt organ²⁵ som ansvarar för den civila beredskapen inför och under krigstida kriser. Detta organ sorterar under inrikesdepartementet. Under fredstida kriser och katastrofer råder motsvarigheten till den svenska ansvarsprincipen, d v s ordinarie rutiner för samhällsverksamhet skall upprätthållas. För att kunna hantera en fredstida kris på den federala nivån, har fackministerierna fått ansvar för planering och beredskap inför kriser som rör deras respektive sektor. Inrikesministeriet har härvid fått en samordnande roll.

Även om inrikesministeriet på delstatsnivån²⁶ formellt ansvarar för katastrofhantering, liksom för varnings- och informationsförmedling till allmänheten, har den lokala nivån i realiteten detta ansvar och även ansvar för utförandet. Den lokala nivån har härvid en mycket stark ställning. Den relativt sett starka autonomi som de lokala myndigheterna har i kriser, skapar stora variationer inom systemet. Arbetet på lokal nivå är också starkt präglad av frivilligt engagemang och hedersuppdrag. Detta i sin tur ökar ytterligare mångfalden i utformningen av lokala i beredskapsarrangemang (Rosenthal & 't Hart, 1998).

En administrativ samordnare leder den grupp som har det övergripande ansvaret för fredstida krishantering på delstats- och regional nivå. Samordnaren kan vara Lantrat, Oberkreisdirektor, eller Oberstadtdirektor (ung. förvaltningsområdeschefer) eller borgmästare/överborgmästare (Bürgermeister/Oberbürgermeister) beroende på den lokala utformningen av krishanteringsstrukturerna. Dessa administrativa samordnare är övergripande ansvariga för utformandet av katastrof- och krisplanerna inom sina administrativa och geografiska områden liksom för de reella katastrofinsatserna.

Beslut om och möjlighet att utfärda katastroftillstånd²⁷ till följd av en svår samhällsstörning ligger hos den administrativa samordnaren på regional nivå. I fall där katastroftillstånd utfärdas, inrättas ett tekniskt operativt centrum som leds av den administrative samordnaren som också ansvarar för och samordnar olika berörda organisationers och myndigheters insatser.

Chefen för den lokala räddningstjänsten är operativt ansvarig för krishanteringen på plats. Om en katastrof överskrider den lokala operativa hanteringskapaciteten, övergår ansvaret och hanteringen till den regionala räddningstjänsten (Rosenthal & 't Hart, 1998:161).

Denna struktur tillämpas i hela Tyskland, men centra kan ha olika benämningar beroende på lokala förhållanden (Rosenthal & 't Hart, 1998:161).

Samverkan

I fall där lokala resurser uttömts i en katastrofsituation, flyttas hanteringen i första hand till regional nivå (Kreise). Insatserna leds då av de regionala myndigheterna. Endast vid de tillfällen då flera regioner drabbas samtidigt går delstatsregeringen in och etablerar ett krishanteringscentrum på delstatsnivå (Rosenthal & 't Hart, 1998:162).

²⁵ Bundesamt für Zivilschutz

²⁶ Das Landesinnenministerium (motsv)

²⁷ Se avsnitt under mandat och lagstöd

Vid omfattande katastrofer samordnas krishanteringscentra inom katastrofområdet via den administrativa samordnarens stab på den regionala nivån. Denna stab övertar då det politiskt-administrativa ansvaret för krishantering som inkluderar såväl beslutsfattande som övergripande samordning. Ett tekniskt operativt centrum ansvarar för den operativa ledningen och samordningen av katastrofhanteringsenheterna på plats (Rosenthal & 't Hart, 1998:162).

Om en situation blir särskilt allvarlig, kan den administrativa samordnaren även inrätta ett strategiskt/administrativt samordningscentrum med egen personal. I detta samordningscentrum ingår en rad lokala myndigheter men även representanter för olika nationella organisationer, exempelvis järnvägar och telekommunikationer samt för försvaret. Till sitt stöd har den administrativa samordnaren en rad experter inom alla samhällssektorer och offentliga organ (Rosenthal & 't Hart, 1998:161).

I fall där katastroftillstånd utfärdas, leds även det tekniskt operativa centrat av den administrativa samordnaren, som då ansvarar för och samordnar olika berörda organisationers och myndigheters operativa insatser.

Mandat och lagstöd

Det juridiska ansvaret för skydd av civilbefolkningen vid krigsfara eller i krig åvilar förbundsstaten. Den federala regeringens ansvar i fredstida kriser och katastrofer är fastställt i den tyska grundlagen. Ansvaret för skydd av befolkningen vid kriser och katastrofer i fredstid åvilar uteslutande delstaterna och är reglerat i respektive delstats lagstiftning. Ansvarsfördelningen kan uttryckas i termer av att förbundsstatsregeringen på prioritetsbasis har ansvar för förebyggande åtgärder vad gäller kontroll av fientliga handlingar, medan delstaterna på prioritetsbasis har ansvaret för förebyggande åtgärder vad gäller kontroll och hantering av fredstida risker, avsiktliga såväl som oavsiktliga. Ett resultat härav är att det föreligger två skilda legala sfärer som rör skyddet av befolkningen i krig och i fredstida kris (Svensson et al., 1997:13).

Genom Civilförsvarslagen från 1989²⁸ fogas systemet för civil krishantering in i det civila försvaret. I Tysklands samtliga sexton förbundsstater pågår implementeringen av katastrofhanteringslagar i respektive delstats juridiska system. Dessa lagar kompletteras oftast med räddningstjänstlagar. En förutsättning för utformningen av dessa delstatliga katastroflagar är att de överensstämmer med den federala katastrofhanteringslagen²⁹.

Den del av den tyska lagstiftningen som reglerar vattensystemen är den federala lag som behandlar frågor om grundvatten, nyttjanderätt, vattenreservoarer och vattenvägar³⁰. Den federala lagen kompletteras med delstatliga tilläggslagar.

Undantagstillstånd/katastroftillstånd

Befogenheter att utropa katastroftillstånd i Tyskland har skapats för att förhindra organisatorisk och kommunikatorisk oreda när ledning förändras och skifte görs från normal³¹ till katastrofadministrativ process (upscaling). Beslutet om och möjlighet att utfärda undantagstillstånd till följd av en katastrof, ligger hos den administrativa samordnaren på regional nivå. I fall där undantagstillstånd utfärdas, inrättas ett tekniskt operativt centrum som leds av den

²⁸ Tyska civilförsvarslagen: Gesamtverteidigungsrichtlinie, 1989; 1997.

²⁹ The Extended Disaster Response Act 1985

³⁰ Wasserhaushaltsgesetz (WHG, 1976)

³¹ Under fredstida kriser och katastrofer råder motsvarigheten till den svenska ansvarsprincipen, d v s ordinarie rutiner för samhällsverksamhet skall upprätthållas.

administrative samordnaren, vilken ansvarar för och samordnar olika berörda organisationers och myndigheters insatser. Lagstiftningen i vissa delstater, exempelvis den i Rheinland-Pfaltz, tillåter inte att katastroftillstånd utfärdas. Denna restriktivitet kan kanske förklaras med de erfarenheter av undantagstillstånd som finns i det tyska samhället. Inte ens under de terroristaktioner som drabbade Västtyskland under 70-talet, tillämpades de lagrum i den tyska grundlagen som möjliggör införandet av undantagstillstånd (förf. kommentar).

Krishantering i Nederländerna: Formella förutsättningar

Konstitutionella förhållanden

Nederländerna är en monarki och parlamentarisk demokrati. Landet är uppdelat i tolv provinser c:a 15 miljoner invånare och 636 kommuner. Den provinsiella nivån styrs dels av ett folkvalt provinsiellt råd, dels av provinsguvernören³² som utses av regeringen. Provinsguvernören är ordförande i det provinsiella råd som är den verkställande instansen i provinsen³³.

Den lokala nivån, kommunerna, styrs av ett folkvalt kommunfullmäktige och en form av kommunstyrelse³⁴. Kommunstyrelsen har till uppgift att sköta den löpande verksamheten. Borgmästaren är ordförande i kommunfullmäktige och i den verkställande kommunstyrelsen. Kommunstyrelsens medlemmar utses av och bland kommunfullmäktigemedlemmarna. Borgmästaren utnämns av regeringen. Kommunerna har egna lokala polisstyrkor och brandförsvarsstyrkor och kommunen ansvarar för brandförsvaret och katastrofhantering inom det egna området.

Nederländernas krishanteringsstruktur bygger inte på någon separat organisation, utan utgörs av den ordinarie beslutsstrukturen med beslutsfattare på den lokala, den provinsiella och den nationella nivån (Rosenthal et al., 1994:35). I det holländska politiska systemet finns ingen faktisk regional³⁵ nivå för beslutsfattande i kris. Däremot finns det inom totalstrukturen för krishantering ett regionalt samordningsorgan, som bildas ad hoc för att underlätta samordningen mellan de kriscentra som skapas på lokal nivå och det som skapas på provinsiell/nationell nivå när en katastrof eller kris blir kommunöverskridande (Rosenthal & 't Hart, 1998:114). De provinsiella myndigheterna kan sägas representera den faktiska regionala nivån men har å andra sidan inget ansvar för att genomföra någon form av regionomfattande katastrofplanering.

I enlighet med den decentraliseringsprincip som eftersträvas i den nationella katastroflagen³⁶, spelar den lokala nivån nyckelrollen. Den nationella katastrofplanen, som baseras på den nationella katastroflagen, föreskriver tre typer av planer. De två första utgörs av de lokala katastrofplanerna, bestående dels av katastrofhanteringsplaner, dels av planer för framtida krissituationer, där hot- och riskanalyser presenteras tillsammans med förslag på hantering av dessa situationer. Den tredje typen är de provinsiella samordningsplanerna.

De lokala myndigheterna har på sitt ansvar att genomföra hotbilds- och riskanalyser för sitt geografiska område samt att utverka planer för hur man ska hantera sådana katastrofer och

³² Commissars der Koningin

³³ In: A brief outline of the government system of the Netherlands":6. Tillgänglig www.minbzk.nl/international/, 01 01 09.

³⁴ Board of Mayor and Aldermen

³⁵ Till skillnad från Frankrike som är geografiskt indelat i 22 regioner med regionprefekter i spetsen, är det holländska begreppet region endast en administrativ konstruktion som skall möjliggöra samarbete på lokal nivå.

³⁶ The National Disaster Act (Official instruction, the Province Act, the Fire Act), WRZO, 1985

olyckor som med viss sannolikhet kan drabba det egna området. Planen bör beskriva formerna och förutsättningarna för krishantering och även lista de organ och organisationer som kan bli aktuella för att hantera olika typer av händelser. Den holländska kommunstyrelsen, som består av borgmästaren, som är utsedd av regeringen och åldermän, har uppdraget att lägga fram förslaget till katastrofplan för kommunfullmäktige, som sedan beslutar om godkännande.

Förutom att borgmästaren är ansvarig för denna planläggning har denne/denna även det övergripande ansvaret för nödlägesinsatser och hanteringen av katastrofer och kriser. De riskanalyser som görs på den lokala nivån berör dock inte bara det lokala ansvarsområdet, utan även andra områden/sektorer/nivåer t ex när det gäller planeringen för skogsbränder och kemolyckor. Den lokala katastrofplanen beskriver även detaljerat ansvarsförhållanden och resursfördelningen mellan olika lokala organ. Planen identifierar också en rad beslutsproblem som tidigt kan komma upp på dagordningen i krishanteringsprocessen och beskrivs i form av beslutsscenarioer som också innehåller förslag på hur dessa lämpligen kan hanteras.

Chefen för brandförsvaret på den lokala nivån har det operativa ansvaret för samordningen av lokala insatser på en katastrofplats. Vid katastrofer inrättas vanligtvis lokala katastrofsamordnings- och hanteringscentra. Utöver dessa centra aktiveras ofta även så kallade 'action centres' som består av arbetslag där olika organisationer, t.ex. informations- och public relations företag, miljömyndigheter och socialtjänst ingår (Rosenthal & 't Hart, 1998:113). Det lokala brandförsvaret i Nederländerna utgörs till drygt åttio procent av frivilliga brandmän med samma brandmannautbildning som yrkesbrandmän.

Provinsmyndigheterna har på sitt ansvar att upprätta särskilda provinsiella katastrofplaner som är avsedda att komplettera de lokala planerna. Det primära syftet med de provinsiella planerna är att de ska underlätta en smidig förändring av beslutsansvaret (up-scaling) i de fall då detta krävs. De provinsiella planerna präglas generellt av ett så kallat botten-upp perspektiv och skapas oftast genom samförstånd och överenskommelser med kommunerna (Rosenthal & 't Hart, 1998:130).

Nittonhundranittiosju omorganiserades brandförsvaret och polisen i Nederländerna från att ha varit lokalt baserade till att bli regionalt baserade³⁷. När man omorganiserade visade det sig att den regionala indelningen av polis och brandförsvaret inte stämde överens. Polisen hade delats in i tjugofem regioner, medan brandförsvaret delats in i fyrtiotre. Denna omstrukturering av brandförsvaret och polisen påverkade i sin tur de lokala myndigheterna att anpassa sin katastrofplanering. Följden av detta blev att lokala organ i ökande grad börjat anlägga ett mer regionalt inriktat perspektiv (Rosenthal & 't Hart, 1998:114).

Medicinsk hjälp i samband med katastrofer bygger i Nederländerna på en rad organisationers insatser, men tillhandahålls primärt av ambulanstjänsten. Insatserna regleras av Lagen om medicinsk hjälp vid katastrofer³⁸. För att kunna erbjuda kvalificerat medicinskt omhändertagande i katastrofer, har kommuner gått samman och bildat administrativa enheter i form av sjukvårdsregioner som i praktiken överensstämmer med brandförsvarets regionala uppdelning. Vid större olyckor har den som är chef för sjukvårdenheten inom den aktuella sjukvårdsregionen ansvaret för organisering, ledning och samordning av de medicinska insatserna inom de ramar som borgmästare och räddningsledning i drabbade kommuner fastställer.

³⁷ Brandweer op Internet, 010109

³⁸ The Act on Medical Assistance in Disasters, 1991

På nationell nivå är varje fackministerium ansvarigt för beredskapsplaneringen inom det egna ansvarsområdet. Ministerierna skall därutöver tillse att de företag och organisationer inom det egna ansvarsområdet har en egen beredskapsplanering. De enskilda ministerierna är också ansvariga för finansieringen av beredskapsförberedelserna inom det egna fackområdet³⁹.

Inrikesministeriet har ett övergripande ansvar för beredskapsplanering och samordning av krishantering på den nationella nivån. Inrikesministeriet har också till uppgift att utarbeta lagförslag, ge riktlinjer och utveckla samarbets- och kontrollstrukturer för krishantering. Inrikesministeriet skall också ansvara för att beredskapssystemen håller hög kvalitet, att tillgängligöra expertis i samband med krishantering, finansiera och genomföra övningar samt skapa kommunikationsmedel för krishantering.

När en kris inträffar inrättas ett kriscentrum för beslutsfattande på det ministerium som krisen primärt rör. Fackministern inom det ministerium där krisbeslutscentrat upprättats har befogenheter att, i förekommande fall, avropa andra fackministeriers kompetens och resurser. Premiärministern kan agera på samma sätt som fackministrarna. I fall där premiärministern tar över krishantering aktiveras det nationella samordningscentrat (NCC)⁴⁰.

Beslutsstrukturer och ansvar

De dokument som styr de formella grunderna för beslutsfattande, när en katastrof eller kris inträffar i Nederländerna, är de så kallade katastrofhanteringsplanerna som varje kommun är ansvarig för att utforma. Dessa planer skall överensstämja med det större ramverket för krishantering, vilket i sin tur regleras av den nationella katastroflagen⁴¹. På nationell nivå finns sedan 1998 en plan för beslutsfattande i kriser som tagits fram av inrikesministeriet. De enskilda fackministerierna har egna planer för beslutsfattande i kris som bygger på den nationella. I de fackministeriella planerna ingår personalförteckningar, beskrivningar av personalfunktioner och uppgifter samt en plan för kommunikations- och larmprocesser. I de fackministeriella planerna dokumenteras också beredskapsåtgärder och övningar⁴².

I fall där hanteringen av en kris eller katastrof av en eller annan anledning inte kan hanteras på lokal nivå, har provinsguvernören, som även denne är utsedd av regeringen, möjlighet att inom sin provins ge instruktioner till den borgmästare som har ansvaret för krishantering på lokal nivå om vilka åtgärder som ska vidtas. Provinguvernören tar då samtidigt över det strategiska och operativa ansvaret för katastrofhanteringen och agerar därefter på inrikesministerns direktiv.

Det mest karaktäristiska för det holländska systemet är borgmästarens starka autonoma ställning i sin kommun, tillika med de vidsträckta befogenheter som hänger samman med borgmästarens områdesansvar. Borgmästarens befogenheter sträcker sig dock inte utanför kommungränsen. I situationer där provinsguvernören bedömer att en borgmästares befogenheter och resurser är otillräckliga för att hantera situationen, kan guvernören ta över beslutsbefogenheterna med eller mot borgmästarens vilja.

Provinsiella eller nationella myndigheter (särskilt inrikesministeriet) kan även ta på sig en *samordnande roll* eller på annat sätt ingripa i hanteringen om en situation förvärras eller blir

³⁹ Ministry of Interior and Kingdom Relations, the Netherlands "The Netherlands' National Decision-Making in Crises", Tillgänglig: www.minbzk.nl/international/, 010109. [Nationaal Handboek Crisisbeheersing], 1998

⁴⁰ National Coordination Centre

⁴¹ National Disaster Act, 1985

⁴² Sårbarhets- och säkerhetsutredningen, "PM 8" 001213:3

kommunöverskridande. Ett exempel på detta är när flera lokala borgmästare är involverade och inte lyckas samarbeta inom det regionala samarbetsforat eller om den åtgärdsstrategi som tillämpas lokalt strider mot överordnade mål och intressen. Samma grundregel gäller mellan den provinsiella nivån och den nationella nivån i fall då katastrofer överskrider provinsgränser (Rosenthal & 't Hart, 1998:115).

Samverkan

I de fall katastrofer visar sig bli kommunöverskridande, aktiveras ett administrativt-regionalt samordningscentrum. Detta samordningscentrum skall fungera som ett administrativt stöd för den lokala samordningsinsatsen. När det regionala samordningscentrat engageras, ansvarar man där även för informationsförmedlingen och skall också fungera som en kommunikationskanal mellan lokala katastrofcentra och provinsmyndigheterna. En av de borgmästare som är ansvariga för hanteringen på lokal nivå kan utses som samordnare på den regionala nivån, men denna samordnande roll innebär inte att medagerande borgmästares befogenheter tas över.

Om de resurser som står till förfogande för de lokala myndigheterna inom en region inte räcker till för hanteringen av en kris eller katastrof, kan borgmästarna begära resurser från den provinsiella/nationella nivån.

Fackministerierna står för samordningen av krishanteringsåtgärder i fall som berör det egna ansvars- och kompetensområdet, förutsatt att kommunikation och samråd med andra ministerier fungerar tillfredsställande. Fackministern aktiverar då det egna samordningscentrat, DCC⁴³. Detta samordningscentrum är bemannat med ministeriets egen personal. Fackministern håller även premiärministern och inrikesministern kontinuerligt informerade om händelseutvecklingen.

Ett nationellt samordningscentrum (NCC)⁴⁴ finns sedan slutet på nittiotalet inrättat på inrikesministeriet. NCC är såväl permanent som operativt. NCC har huvudsakligen heltidsanställd personal men kan utökas med personal från enheter inom inrikesministeriet eller från fackministerierna. NCCs roll är att svara för samordningen av administrativa åtgärder mellan samtliga tre nivåer i krishanteringsstrukturen: den lokala, den provinsiella och den nationella. NCC svarar även för samordningen av information mellan olika offentliga organ. NCC agerar endast när dess kompetens och resurser efterfrågas av provinsguvernörer eller av enskilda ministrar som har det fackministeriella ansvaret för hanteringen eller av inrikes- eller premiärministern. Under ett krisförlopp hålls NCC kontinuerligt informerat om händelser som hanteras på lägre nivåer, vilket innebär att man där är välorienterad när man väl ombeds att samordna information från olika aktörer.

På nationell nivå finns även ett särskilt inrättat informationscentrum, NIC⁴⁵. NIC har utformats på ett sätt som skall möjliggöra en smidig förskjutning av informationshanteringen till högre hanterings- och samordningsnivå samtidigt som ansvaret för krishanteringen i sig inte rubbas utan ligger kvar antingen på regional eller lokal nivå. I krissituationer skall NIC sammanställa och förmedla information från centralregeringen till nationella och internationella media om händelseutvecklingen, informera myndigheter och samordna den nationella nivåns informationsförmedling till allmänheten. Till centrats uppgifter hör även att bistå den nationella nivån med informationsstrategier.

⁴³ Departemental Coordination Centre

⁴⁴ National Coordination Centre

⁴⁵ National Information Centre

NIC aktiveras endera enligt en interministeriell överenskommelse, eller i förekommande fall, av den fackminister som har det övergripande ansvaret för krishantering med stöd av informationsansvariga på ministeriet⁴⁶. Vad gäller enskilda fackministerier har endast hälso- och sjukvårdsministeriet möjlighet och kapacitet att gå ut och direktinformera allmänheten. Samtliga fackministrar har dock möjlighet att använda det nationella informationscentrat för förmedling av information av vikt till allmänheten.

NIC användes för första gången då det ställdes i beredskap inför millennieskiftet. Sedan dess har centrat också använts vid de europeiska mästerskapen i fotboll sommaren 2000 och i samband med händelserna i Enschede och Volendam (brandkatastrofer) 2000⁴⁷.

Slutligen kan sägas att ansatsen att implementera kris- och katastrofförebyggande åtgärder i Nederländerna har haft karaktären av en dragkamp mellan nationell och lokal nivå om finansiella resurser. Arbetet med att inrätta ett system för prevention har initierats, men arbetet med att införa en standardisering av beredskapsnivån på lokal nivå har gått trögt. Man har även haft problem med formerna för att klargöra vilka kvaliteter som organisationer och lokala myndigheter inom de olika sektorerna besitter.

I juni 2000 inledde den holländska inrikesministern institutionaliserade samtal om krishantering med olika representanter från olika delar av krishantesringsstrukturen. Dessa samtal förväntas underlätta kontakten mellan berörda myndigheter och organisationer. Den första punkten på agendan är att utveckla kvalitetsnormer för de insatser som de olika räddningstjänsterna skall utföra⁴⁸. Samtalen är vidare tänkta att utgöra ett forum inom vilket alla beslutsfattandeinstanser kan dela erfarenheter från och kunskap om krishantering.

Möjligen bör de institutionaliserade samtalen ses som ett försök att komma till rätta med problemen. Andra frågor som identifierats i sammanhanget rör övningar, simulationer, riskanalyser och samarbete mellan lokal, provinsiell och nationell nivå samt med myndigheterna för vattenreglering⁴⁹.

Mandat och lagstöd

Det juridiska grunden för krishantering i Nederländerna är den nationella katastroflagen. Den katastroflag som antogs av den holländska riksdagen 1 januari 1985⁵⁰ ersattes under nittiotalet av en ny katastroflag som kallas Lagen om katastrofer och allvarliga händelser⁵¹. Holländsk krishantering grundar sig även på Brandlagen och lagen om medicinsk hjälp vid katastrofer⁵².

I denna uppdaterade version av katastroflagen frångår man tidigare fokus på civilt försvar till fördel för krishantering. I den nya lagen definieras en kris som: "Serious disruption of basic

⁴⁶ Informationschefen vid det ministerium som har huvudansvaret för krisen, chefen för kommunikations- dokumentations och bibliotekets avdelningen inom inrikesministeriet samt chefen för regeringens informationsservice.

⁴⁷ Intervju med Werner Overdijk, Crisis Research Centre i Haag, Nederländerna, 2001-01-31.

⁴⁸ Inrikesministeriet, pressmeddelande, 000605. Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, "Staatssecretaris G.M. de Vries Installeert Landelijk Beraad Rampenbestrijding", Pressmeddelande, Tillgängligt: www.minbzk.nl/international, 010109.

⁴⁹ Polder Boards

⁵⁰ Wet rampen en zware ongevalen [1985], 30 januari 1985 citerad i Ministry of Interior and Kingdom Relations, the Netherlands "A Brief Outline of the Government System in the Netherlands". Tillgängligt: www.minbzk.nl/international/, 010109.

⁵¹ Disasters and Serious Accidents Act, 1993

⁵² The Act on Medical Assistance in Disasters [1991], Stb. 653. 14 november 1991 citerad i Ministry of Interior and Kingdom Relations, the Netherlands "A Brief Outline of the Government System in the Netherlands", Tillgängligt: www.minbzk.nl/international/, 010109.

structures or destruction of fundamental values and standards of the social system". Kris-
hantering definieras som: "The entire set of measures taken and provisions made by public
authority in co-operation with other organisations in view of acute emergencies to guarantee
safety in a wide sense".

I Lagen om katastrofer och allvarliga händelser⁵² definieras en katastrof som "en händelse
som hotar människors liv och hälsa eller som tillfogar stor materiell skada och som kräver
samordnade expertinsatser från olika kunskapsområden"(Rosenthal & 't Hart, 1998:113).
Definitionen kan därmed anses ha två dimensioner; omfattningen på den skada som åsamkas
av händelsen samt kravet på samordnad expertis och koordinerat agerande.

Den grundläggande regeln för holländsk krishantering är att beslutsfattare så långt som
möjligt skall tillämpa de lagrum och utöva de befogenheter som de har under normala
förhållanden. Krislagstiftningen skall tillämpas endast i de fall då normala befogenheter inte
ger regeringen tillräckligt mycket utrymme att vidta nödvändiga åtgärder.

Den roll som provinsguvernören spelar i katastrofsammanhang regleras av en rad lagar och
förordningar⁵³. Ett antal internationella fördrag om internationell assistans, reglerar också
dennes roll (Rosenthal & 't Hart, 1998:114).

Undantagstillstånd/katastroftillstånd

Lagen om undantagstillstånd⁵⁴, Lagen om civila organs särskilda befogenheter⁵⁵ och Krigs-
lagen⁵⁶ utgör ett flexibelt ramverk som är avsett att garantera att beslutsfattare har de
befogenheter de behöver för att hantera krigs- och fredstida kriser. Befogenheterna är
anpassade till typ av kris samt svårighetsgrad.

Beslutet om ett införande av undantagstillstånd till följd av en katastrof fattas av regeringen.
Om särskilda omständigheter föreligger, kan delar av katastroflagstiftningen aktiveras utan att
generellt undantagstillstånd förklaras. Samma beslutsform som vid undantagstillstånd krävs
dock. Tanken med denna delvisa implementering av katastroflagstiftningen är att den skall
kunna tillämpas i relativt småskaliga kriser, där det skulle vara olämpligt att utfärda
undantagstillstånd. Katastrofbefogenheter som inskränker grundläggande fri- och rättigheter
får utnyttjas enbart om ett allmänt undantagstillstånd har utfärdats. Enligt de nya direktiv som
stadfästs i Lagen om katastrofer och allvarliga händelser, är katastroflagstiftningen kopplad
till två olika nivåer av kris- och katastroftillstånd, ett begränsat katastroftillstånd och ett
allomfattande katastroftillstånd. Den senare typen av katastroftillstånd kan proklamerats för att
kunna garantera rikets inre och yttre säkerhet.

Det kan nämnas att i samband med översvämningarna 1993 blev situationen förklarad som
nationell katastrof⁵⁷. Lokalt undantagstillstånd proklamerades också av ett flertal borgmästare

⁵³ Provinciewet [1992], Stb. 276, 13 maj 1998 i *Kluwer College Bundel 98-99: Wetsteksten 2 Publiekrecht*, Deventer: Kluwer, 1998.

Den Officiella Föreskriften (the Official Instruction), 1985

Provincsstadgan (Provinciewet), 1992

Brandlagen (The Fire Act (Brandweerwet), 1985

⁵⁴ States of Emergency Coordination Act

⁵⁵ Civil Authority Special Powers Act

⁵⁶ The War Act

⁵⁷ National disaster means that damages would be compensated for as long as the budget would allow this (Rosenthal, U. & 't Hart, P. (Eds). Springer Verlag Berlin-Heidelberg, 1998: Flood Response and Crisis Management in Western Europe).

för att förebygga plundring och för att ge polisen större befogenheter att hantera den ström av 'katastrofturister' som kom till området.

Under översvämningarna 1995 beslutade lokala borgmästare tidigt att evakuera stora delar av befolkningen i det aktuella området. En uppmaning om evakuering gick ut men ignorerades till stor del av de personer som berördes av denna. Då läget förvärrades deklarerades snabbt katastroftillstånd i flera byar längs med den översvämmade floden och genom att detta gjordes, kunde tvångsevakuering av ett stort antal människor genomföras (Rosenthal & 't Hart, 1998:108).

Krishantering i Sverige: Formella förutsättningar

Ansvarsförhållanden, beslutsfattande, samverkan, kommunikation och informationsförmedling är viktiga faktorer att beakta när en svår samhällspåfrestning drabbar såväl det internationella samfundet som det nationella. Detta blir särskilt tydligt när ett större geografiskt område drabbas och när den inträffade händelsen sträcker sig över olika administrativa nivåer och berör en rad samhällsfunktioner, vilket händer exempelvis i samband med översvämningar i sjösystem och älvar.

Höga flöden och översvämningar i de svenska vattensystemen: Orsaker och förekomst

"Det finns en generell tendens att man underskattar risken för höga flöden. De inträffar tillräckligt ofta för att ställa till med oro och skador, men för sällan för att man skall ta hänsyn till dem fullt ut vid den fysiska planeringen"⁵⁸

Beroende på geografiskt läge och årstid lagras en del nederbörd på marken som snö, i sjöar och vattendrag som ytvatten eller i marken som grundvatten. Denna lagring påverkar också flödet i vattendragen. Flödet har ofta en säsongsvariation med en vårflod i samband med snösmältningen och en höstflod som orsakas av stora nederbördsmängder under perioden juli-september.

I oreglerade vattendrag uppkommer därför höga flöden regelbundet. Under vissa år med hög nederbörd och eller stora snömängder kan vattenflödet bli extremt med stora översvämningar som följd. Utmed oreglerade vattendrag har man därför ibland byggt skyddsvallar för att förhindra eller reducera skador.

Höga flöden kan även drabba vattendrag som är reglerade för vattenkraftuttag. Vid höga flöden är dock överraskningsmomentet större i älvar som är utbyggda för vattenkraftuttag än i outbyggda, eftersom flödena inträffar mindre regelbundet när älven är reglerad. Sverige har hittills under 1900-talet varit förskonat från översvämningar av stora tätbebyggda områden liknande de som inträffade i Östeuropa 1997⁵⁹. Bland stora översvämningar som inträffat under de senaste 25 åren i Sverige kan nämnas Bergslagen 1977; Dalarna och Hälsingland, hösten 1985; Lule-, Skellefte-, Ume-, och Ångermanälven sommaren 1993; Vindelälven, våren 1995 och Klarälven 1997.

I reglerade vattendrag kan höga flöden i viss mån dämpas genom att stora vattenmängder kan lagras i regleringsmagasin. När magasinet är fullt kan däremot ingen dämning göras och flödesförloppet blir då i princip som för ett oreglerat vattendrag. I vissa situationer kan dock

⁵⁸ Bilaga 1 till SvK 2000-09-27/239-2000-BE90 Länsstyrelsen i Västernorrlands län. Rapport 07265-2000

⁵⁹ www.risknet.foi.se

överdämning övervägas. d v s att vattenytan i magasinen tillåts överstiga den nivå som anges i vattendom⁶⁰. Vattenkraftutbyggnad i en älv medför således att flöden i regel dämpas, men den utgör ingen garanti mot översvämningar.

Vårflöden dämpas i allmänhet mest, medan det är svårt att hantera kraftiga sommar- och höstflöden⁶¹. De senaste årens meteorologiska och hydrologiska erfarenheter pekar på att vårflöden tenderar att minska medan sommar och höstflöden ökar, särskilt i norra Sverige. Detta ger ökad potential för vattenproducerad el men ökar samtidigt betydelsen av reglering. På sikt kommer såväl oreglerade som reglerade älvar att löpa ökad risk för översvämningar⁶².

Reglering av vattenverksamhet i Sverige

Med *vattenreglering* avses ändring av vattenföringen i ett vattendrag till förmån för annan vattenverksamhet. Med *vattenöverledning* avses vattenreglering genom överföring av ytvatten från ett vattenområde till ett annat⁶³.

Systemet för vattenreglering består av

- regleringsmagasin (dammar) där vatten magasineras för flerårs-, års-, vecko- eller dygns-reglering.
- kraftverk i direkt anslutning till magasin eller kraftverk under jord på större avstånd från magasinet.
- utskov (vatten leds förbi kraftstationen vid t ex höga flöden).

De största dammarna ligger oftast högt upp i vattendraget för att kunna fånga upp vårfloden från fjälltrakterna. Sådana dammar sköts av det vattenregleringsföretag som bildats av samtliga kraftverksägare i en älv. Regleringsföretaget bestämmer vilka vattenföringar och därmed vilken elproduktion som skall gälla i respektive kraftverk. Den dagliga regleringen baseras på prognoser för vädersituation och energibehov. Vattenregleringsföretaget har både ett strategiskt och ett operativt ansvar. Det strategiska ansvaret gäller elproduktionen, medan det operativa gäller tappnings- och uppfyllningsrutiner med stöd i vattendom.

Dammarnas utskov är avsedda för att släppa fram vatten under höga flöden. Utskoven består av öppningar mellan vilka luckor av olika typer är infästa. Luckorna kan regleras så att önskad vattenmängd kan passera. Luckornas storlek och tyngd medför att stora krav ställs på den mekaniska utrustningen för att reglering av luckorna. Normalt regleras luckorna med fjärrstyrning från en driftcentral. Manuell styrning är möjlig men används ej under normal drift. Utskovens kapacitet är ett mått på hur mycket vatten som en älvsträcka kan förväntas föra under de mest extrema förhållandena⁶⁴. Det finns vanligen inget extra utrymme för flödesdämpning inbyggt i dammarna.

Den största gruppen av svenska dammar som finns i drift idag används för kraftproduktion. Totalt finns cirka 900 kraftverksdammar. Av dessa är 190 s k höga dammar⁶⁵. Dessutom finns

⁶⁰ Översvämning, Räddningsverket, Karlstad 2000

⁶¹ Bilaga 1 till SvK 2000-09-27/239-2000-BE9

⁶² Olle Mills, SvK: Föredragning vid Sårbarhets- och Säkerhetsutredningens workshop 01 03 09.

⁶³ Miljöbalken §§ 3 och 4

⁶⁴ Bilaga 1 till SvK 2000-09-27/239-2000-BE90

⁶⁵ Enligt ICOLD (International Commission on Large Dams)

dammar för industrin. I dammregistret finns det uppgifter om att 277 dammar har vattendom⁶⁶ och därtill uppgift om att ytterligare 20 har häradsdom⁶⁷.

Vattenregleringsföretag

Vattenregleringsföretag finns i de älvar där minst två dammägare/kraftproducenter har intressen. Företagen har bildats enligt Vattenlagens (VL)⁶⁸ bestämmelser och har till uppgift att bygga, förvalta och svara för driften av vattenregleringsmagasinen. Regleringsföretagen ägs av kraftproducenterna. Elproduktionen optimeras genom samordning av älvens reglering. Ansvaret för regleringen ligger på regleringsföretaget i respektive älv. Samtliga regleringsföretag har dygnet-runt övervakning av sina anläggningar genom jourhavande ingenjör som har tillgång till uppgifter om bland annat aktuell vattenföring, flödesstorlek, status på dammluckor med mera.

Lagstiftning som reglerar vattenverksamheten

Ursprungligen skapades lagstiftningen kring vattenverksamheten i Sverige främst för att få ett rättsligt regelverk som gjorde det möjligt att "tämja" vattenkraften för att kunna använda den i samband med industrialiseringen i början av förra seklet. En stor andel av de svenska vattendomarna har åtskilliga år på nacken och är inte sällan avkunnade utifrån en helt annan miljösyn än den som råder idag.

De lagar som reglerar vattenverksamheten i Sverige är Vattenlagen (VL 1983:291), Miljöbalken (1998:808) samt Lag av 1998:812 med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Här sägs att vattenverksamhet får bedrivas endast om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna för den samt skadorna och olägenheterna av den. En vattenverksamhet skall vidare utföras så att den inte försvårar annan verksamhet som i framtiden kan antas beröra samma vattentillgång och som främjar allmänna eller enskilda ändamål av vikt. Detta krav gäller om vattenverksamheten kan utföras på detta sätt utan oskälig kostnad⁶⁹.

Enligt 9§ Miljöbalken krävs tillstånd för vattenverksamhet. Åtgärder som strider mot bestämmelser om innehållande och tappning av vatten får vidtas utan föregående tillstånd om det är nödvändigt för att avvärja fara för liv eller hälsa, rädda värdefull egendom eller av någon annan sådan orsak.

Ansvar för vattenanläggning

Med *vattenanläggning* avses en anläggning med tillhörande manöveranordningar för vattenverksamhet.

Enligt §17 Miljöbalken är den som äger en vattenanläggning skyldig att underhålla den så att det inte uppkommer skada för allmänna eller enskilda intressen genom ändringar i vattenförhållandena. Enligt 18§ Miljöbalken skall den som är skyldig att underhålla en dammanläggning för vattenreglering ersätta skada som orsakas av att anläggningen inte ger avsett skydd mot utströmmande vatten (dammhaveri). Detta gäller vare sig den underhållsskyldige eller den som den underhållsskyldige svarar för, har vållat skadan. Länsstyrelserna utövar tillsyn över vattenanläggningar och vattenverksamhet.

⁶⁶ Vattendom fastställs av vattendomstol och den anger gränserna för vattenstånd, flöden etc under året.

⁶⁷ Konferens Höga flöden 5 december 2000: Lennart Sandgren

⁶⁸ Vattenlagen (VL 1983:291)

⁶⁹ §§6 och 7 Miljöbalken

Dammsäkerhet⁷⁰

Dammsäkerhetsnämnden tillkom på 1970-talet och upphörde först 1998 när Svenska Kraftnät (SvK) den 1 januari detta år fick dammsäkerheten som en av sina uppgifter. 1983 kom en ny reviderad vattenlag⁷¹ och i samband med detta fick länsstyrelserna tillsynsansvaret för dammsäkerheten. Länsstyrelserna utövar tillsyn över dammägarna, vilka, utöver det egna tillsynsansvaret, har ett klart definierat operativt ansvar vid dammhaverier. Svenska Kraftnät har ingen operativ roll vid höga flöden, men följer utvecklingen samt sprider och tar tillvara erfarenheter från aktuella händelser. Som rådgivande organ till Svenska Kraftnät finns ett Dammsäkerhetsråd⁷². Naturvårdsverket är central tillsynsmyndighet för dammsäkerheten.

Länsstyrelsernas tillsynsansvar för såväl dammsäkerhet som för kommunal räddningstjänst i förening med ansvaret för regional samordning och fysisk planering, gör att länsstyrelserna ses som en naturlig aktör såväl inom som gentemot de samordningsgrupper⁷³ som finns inrättade för de flesta större reglerade vattendrag. I kritiska situationer som rör dammsäkerheten, kan samhället ingripa med stöd av Räddningstjänstlagen⁷⁴. I sådana situationer har inte längre den enskilde ägaren ansvar för sin damm och länsstyrelsen har inget tillsynsansvar enligt 26 kap Miljöbalken.

En viktig princip för vattenhushållningen vid en damm är att vattenföringen alltid ska genomföras så att minsta möjliga skada åsamkas motstående intressen såsom miljö, stränder och fiske. Denna princip skall tillämpas exempelvis vid situationer med kraftigt ökad tillrinning. Principen ställer dock ofta inblandade aktörer inför dilemmat att i en kritisk situation endera låta vattnet uppströms en damm stiga över dämmningsgränsen, eller att tappa mer vatten genom dammen än vad som är tillåtet enligt fastställda bestämmelser (vattendom). De som är ansvariga för ett sådant beslut är i första hand dammägarna och vattenregleringsföretagen, men beslutet kan också tas med stöd av Räddningstjänstlagen, om situationen bedöms som räddningstjänst.

Samordning för hantering av vattensystem⁷⁵

För att framgångsrikt kunna hantera de risker som är förknippade med översvämningar och höga flöden krävs en långsiktig strategi. Denna strategi måste utformas utifrån ett beslutsunderlag som är baserat på erfarenheter och kunskaper från län, kommuner och vattenregleringsföretag. Ett av de problem som visar på behovet av såväl strategisk som operativ samordning av vattensystem gäller förebyggande verksamhet. Åtgärder som exempelvis syftar till skadebegränsning på lokal nivå, kan ha negativa effekter på det sammanhängande vattensystemet. För att optimera förebyggande och skadeavhållande verksamhet, bör vattensystemen behandlas som en helhet. Regional samordning av verksamheten längs såväl reglerade som oreglerade vattensystem, är ett sätt att uppnå detta.

För detta ändamål har utredningen om Dammsäkerhet och höga flöden (SOU 1995:40) föreslagit att samordningsorgan för berörda intressenter utmed ett älvsystem inrättas. Detta samordningsorgan skall dock inte ta över sådant ansvar som ligger på någon annan organisation. I proposition 1996/97:11 gav regeringen Statens Räddningsverk (SRV) i upp-

⁷⁰ De viktigaste lagarna för dammsäkerheten finns i Miljöbalkens elfte kapitel och i Lag 1998:812 med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

⁷¹ Vattenlagen (VL 1983:291)

⁷² www.svk.se/docs_beredskap_och_sakerhet/dammsakerhet.html

⁷³ Översvämning, 2000, Räddningsverket, Karlstad

⁷⁴ Räddningstjänstlagen (RäL) 1986:1102

⁷⁵ Översvämning, 2000, Räddningsverket, Karlstad, s 35-37

drag att "verka för att det bildas regionala samordningsgrupper för älvsystemen och andra större vattendrag⁷⁶. Här sägs bland annat att det är angeläget att älvsystem eller andra större vattendrag vid större översvämningar och höga flöden behandlas som en helhet och att den regionala samordningen i förekommande fall skall kunna omfatta två eller flera län. De samordningsgrupper som har inrättats har operativ status⁷⁷.

Som ett komplement till de regionala samordningsgrupperna, har så kallade *älvgrupper* bildats för varje älv som ingår i ett vattensystem. I älvgrupperna ingår representanter från kommunerna i älvmrådet inklusive biflöden, berörda länsstyrelser, dammägare och vattenreglerare. Det främsta syftet med älvgrupperna är att de under normala förhållanden skall vara planerings- och informationsfora⁷⁸. Älvgrupperna är till skillnad mot samordningsgrupperna inte operativa utan har som främsta uppgift att skapa nätverk för kunskapsutbyte om höga flöden och medverka till bättre planering och samordning samt förebygga och begränsa skador liksom jämka samman kommunala intressen.

Vattennivåer och väderprognoser

Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut (SMHI) svarar för de meteorologiska och hydrologiska prognoser och observationer som berör vattenverksamheten i Sverige.

Vattenstånd eller vattennivåer observeras systematiskt med hjälp av en väl förankrad, fast, graderad skala (pegel) som avläses regelbundet, alternativt med hjälp av en registrerande nivåmätare.

Vattenföring eller flöde, är ett mått på den mängd vatten som per tidsenhet passerar ett bestämt tvärsnitt av ett vattendrag. Detta mäts vanligen i kubikmeter per sekund. I reglerade vattendrag och älvar mäts vattenföringen vid regleringsdammar och kraftverk. I kraftverken mäts vattenföringen genom turbinerna och vid dammar beräknas flödet genom arean på lucköppningar och vattenstånd i magasinet. Hos SMHI lagras information från c:a 400 mätstationer, i regel i form av dygnsmedelvärlden, som sedan bearbetas.

Nederbördsprognoser är mer osäkra än temperaturprognoser. Det anses inte meningsfullt att göra prognoser för längre perioder än cirka tio dygn, men redan efter sex-sju dygn är prognoserna i allmänhet osäkra. Prognoserna ligger till grund för SMHI:s meddelanden och varningar om höga flöden.

Den statistiska återkomsttiden för ett uppmätt flöde är ett vanligt uttryck i samband med flödesprognoser. Begreppet återkomsttid kan vara förrådiskt att använda. Man kan förledas tro att om ett 100-årsflöde inträffade förra året dröjer det ungefär 100 år till nästa gång ett lika högt flöde inträffar. Sannolikheten för ett 100-årsflöde under ett visst bestämt år är givetvis lika stor, oavsett när det sist förekom. Benämningen genomsnittlig återkomsttid anses därför vara riktigare att använda.

Flödesvarningar

SMHI bevakar ständigt flödesutvecklingen i landet⁷⁹. Flödesvarningar sänds ut dels via radio och TV, dels via Internet. Berörda företag och myndigheter, bland andra länsstyrelser och

⁷⁶ Proposition 1996/97:11, s. 70

⁷⁷ T ex Samordningsgruppen Höga Flöden, Östersund.

⁷⁸ Översvämning, 2000, Räddningsverket, Karlstad, s 36

⁷⁹ Bilaga 1 till SvK 2000 09 27/239-2000-BE90

kommunala räddningstjänster, informeras kontinuerligt via e-post om när nya varningar för höga flöden har lagts in på SMHIs hemsida. Varningarna delas för närvarande in i följande nivåer:

Varningsnivå 3 högt flöde är den minst allvarliga varningen, vilket motsvarar vattenföring med återkomsttid på 2-10 år som kan medföra mindre översvänningsproblem.

Varningsnivå 2 mycket högt flöde, vilket motsvarar vattenföring med återkomsttid på 10-50 år som medför översvänningsproblem på utsatta ställen eller

Varningsnivå 2 extremt högt flöde, vilket motsvarar vattenföring med återkomsttid på 50 år eller mer som medför allvarliga översvänningsproblem.

Varningsnivå 1 används inte för höga flöden.

Kommuner och länsstyrelser roll

De aktörer som kommer ifråga i första rummet när det gäller att hantera olika typer av fredstida samhällspåfrestningar är främst kommunernas räddningstjänst. De lagar och förordningar som reglerar den kommunala räddningstjänsten är Kommunallagen (KL 1991:900), Räddningstjänstlagen (RäL 1986:1102) och Räddningstjänstförordningen (RäF 1986:1107).

Enligt §§ 6 och 7 RäL skall varje kommun svara för räddningstjänsten inom kommunen. Kommunerna skall enligt §7 vidare ta till vara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för räddningstjänsten och för förebyggande verksamhet.

Även den statliga räddningstjänsten⁸⁰ regleras av RäL. Länsstyrelsernas roll inom räddningstjänsten regleras såväl av länsstyrelseinstruktionen⁸¹ som av Räddningstjänstlagen och Räddningstjänstförordningen.

Räddningstjänst

Med räddningstjänst avses i Räddningstjänstlagen (§2 RäL) de räddningsinsatser som staten och kommunen skall svara för vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelse för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. Skyldighet för staten eller kommunen att göra en räddningsinsats föreligger endast om det, med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt, är påkallat att staten eller kommunen svarar för insatsen⁸². Kommunerna och de statliga myndigheter som svarar för verksamheten skall enligt §5 RäL samarbeta med varandra och med andra som berörs av verksamheten.

Enligt §2 Räddningstjänstlagen är en kommun (eller staten) skyldig att göra en räddningsinsats "*endast om det med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt, är påkallat att kommunen svarar för insatsen*". Det ankommer i första hand på räddningsledare att avgöra om räddningsinsatser skall göras. Räddningsledare är i den kommunala räddningstjänsten räddningschefen eller den som denne har utsett.

I varje kommun skall finnas en räddningskår men en kommun får enligt §9 RäL komma överens med en annan kommun om att ha en gemensam räddningskår. Kommunen får också träffa avtal med en annan kommun om att de uppgifter i kommunen som enligt RäL

⁸⁰ Avser fjällräddningstjänst, flygräddningstjänst, sjöräddningstjänst, efterforskning av försvunna personer i vissa fall, miljöräddningstjänst till sjöss, räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från kärntekniska anläggningar (www.srv.se/om_raddningsv/default.htm).

⁸¹ Förordning (1986:1122) med länsstyrelseinstruktion

⁸² Lag 1992:97

ankommer på räddningskåren, helt eller delvis skall ombesörjas av den andra kommunens räddningskår⁸³.

Enligt §12 RåL får en kommun vidare överlåta åt någon annan att göra räddningstjänstinsatser som kräver särskild kompetens. Samverkar två eller flera räddningskårer i en räddningsinsats, som berör mer än en kommuns område inom samma län, skall länsstyrelsen bestämma vem av räddningsledarna som skall leda insatsen, om inte räddningsledarna själva har bestämt det.

Räddningstjänstförbund bildas genom att ett antal kommuners räddningstjänstverksamhet samlas inom en gemensam organisation. Ett räddningstjänstförbund är jämställt med ett kommunalförbund, vilket innebär att förbundet har status av juridisk person⁸⁴.

I fråga om räddningsinsatser som är omfattande, får regeringen föreskriva eller i särskilt fall bestämma att en länsstyrelse, eller någon annan statlig myndighet, skall ta över ansvaret för räddningstjänsten inom en eller flera kommuner. I sådana fall utses räddningsledare av den myndighet som fått ansvaret⁸⁵. Det kan påpekas att om länsstyrelsen med stöd av §34 RåF övertar ansvaret för räddningsinsatser, så är det ändå fråga om kommunal räddningstjänst. Räddningstjänstlagen är dock inte tillämplig i alla typer av situationer som medför samhällspåfrestningar.

Räddningsledares befogenheter

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 enligt §45 RåL, bereda sig och medverkande personal tillträde till annans fastighet, avspärra eller utrymma områden, använda, föra bort eller förstöra egendom samt företaga andra ingrepp i annans rätt, i den mån ingreppet är försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som vållas genom ingreppet och omständigheterna i övrigt (§45 RåL).

Sådana ingrepp får också beslutas av den kommunala nämnden eller, i fråga om statlig räddningstjänst, av den myndighet som svarar för räddningstjänsten. Om en statlig myndighet, enligt vad som sägs i §33 första stycket, har tagit över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten, får ingrepp företas av den myndigheten i stället för av den kommunala nämnden.

Juridisk reglering och ansvar⁸⁶

En bestämmelse om att myndigheter är skyldiga att medverka i räddningstjänst finns i §34 Räddningstjänstlagen. Försvarsmakten får åta sig att bygga vägar och broar samt utföra transporter, andra arbeten och tjänster om denna verksamhet kan inordnas som ett led i utbildning som bedrivs vid myndigheten eller främjar staten eller annat allmänt samhällsintresse. När det gäller händelser som omfattar flera län inom ett militärdistrikt⁸⁷ är det länsstyrelserna som har ansvar för prioritering av hur militära resurser bäst fördelas.

Enligt §43 RåL är ägare eller innehavare av en anläggning, där verksamheten innebär fara för att en olyckshändelse skulle kunna orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön, skyldig att i skälig omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i

⁸³ Lag 1991:907

⁸⁴ §§ 20-28 Kommunallagen

⁸⁵ §32 RåL; Lag 1998:1556

⁸⁶ Förordning 1986:1111

⁸⁷ Riket är uppdelat i tre militärdistrikt, MDN, MDM, MDS

övrigt vidta erforderliga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana skador. Enligt §68 RåF⁸⁸ skall ägaren eller innehavaren av en sådan anläggning som avses i §43 RåL analysera riskerna för sådana olyckshändelser vid anläggningen som skulle kunna medföra allvarliga skador på människor eller i miljön

Om en olyckshändelse som kan orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön inträffar vid en sådan anläggning som avses i §43 RåL eller en överhängande fara för en sådan olyckshändelse förelegat, skall anläggningens ägare eller innehavare omgående informera den kommun där anläggningen är belägen och Statens räddningsverk om omständigheterna kring olyckshändelsen eller den befarade olyckshändelsen⁸⁹.

Ersättning i samband med räddningstjänst⁹⁰

Ersättning till kommun

Om en räddningsinsats i kommunal räddningstjänst har medfört betydande kostnader, har kommunen rätt till ersättning av staten för del av räddningstjänstkostnaderna som överstiger en självrisk. Självriskens beräknas enligt grunder som regeringen fastställer. Självriskens enligt §37 RåL utgörs av ett belopp som motsvarar 0,02 procent av det sammanlagda skatteunderlag som står till kommunens förfogande året före det år då kostnaderna uppkommit⁹¹. Enligt §84 RåF prövas frågor om ersättning enligt §§36 och 37 RåL samt §65 RåF av Statens Räddningsverk. Frågor om ersättning enligt §§48, 50 och 51 RåL prövas i fråga om kommunal räddningstjänst av den eller de kommunala nämnder som ansvarar för räddningstjänsten.

I fall där en kommun har medverkat i en annan kommuns räddningstjänst, har kommunen rätt till skälig ersättning av den andra kommunen enligt §§35 och 37 RåL.

I §60 RåL finns bestämmelser om överklagande av kommunal nämnds beslut. I §22 Förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol av annat beslut (t ex statligt)⁹².

Ersättning till statliga myndigheter

RåL ger inte statliga myndigheter, som har deltagit i kommunal räddningstjänst rätt att få ersättning av kommunen. Det kan påpekas att om länsstyrelsen med stöd av §34 RåF övertar ansvaret för räddningsinsatser så är det ändå fråga om kommunal räddningstjänst. Någon ersättning till länsstyrelse utgår dock inte utan reglerna för ersättning till kommun gäller.

Ersättning till enskild efter ingrepp i annans rätt

RåL ger inte den som drabbas av skada på grund av ingrepp i enskild rätt någon rätt till ersättning av stat eller kommun⁹³. Som framgår ovan ger RåL inte den enskilde någon ersättning vare sig för sådana skador som kan orsakas på den enskildes egendom vid ingrepp med stöd av §45 RåL eller för skador orsakade av själva olyckshändelsen.

Frågan har kommenterats av departementschefen under avsnitt 2.5.7 i regeringens proposition 1985/86:170 om räddningstjänst. Där sägs bl a följande:

⁸⁸ Räddningstjänstförordning 1986:1107

⁸⁹ Förordning 1992:1753

⁹⁰ §70 RåF

⁹¹ Länsstyrelsen i Västra Götaland: Rätts och Veterinärenheten PM 2000.12.21

⁹² Förordning 2000:899

⁹³ § 86 RåF

[e]nligt allmänna rättsgrundsatser skall kostnaden för tillåtna ingrepp i princip bäras av den till vars förmån ingreppet sker. Ersättningskraven ingår i den skada som denna har drabbats av. Han har i sin tur möjlighet att föra skadeståndstalan mot den som har orsakat olyckshändelsen. Har ingreppet gjorts för att tillgodose ett allmänt intresse såsom skydd av miljön torde det allmänna vara skyldigt att lämna ersättning till den skadelidande⁹⁴.

Av vad som sagts framgår att det i huvudsak är den enskildes angelägenhet att själv se till att hålla sig skadelös. Ett sätt att göra detta är att skaffa försäkringar som täcker den typ av skada som olyckshändelsen ger upphov till. Av de försäkringar som en enskild tecknar för sin bostad eller för sin näringsverksamhet framgår i vad mån ersättning kan utgå för skador som uppkommer till följd av översvämningar eller höga vattenstånd på mark, byggnader och lösöre eller i näringsverksamhet. Den som drabbas av skador hänvisas till att undersöka sitt försäkringsskydd.

Faktisk hantering av översvämningarna

Händelseförloppet

Frankrike 1993

Översvämningarna 1993 drabbade främst departementet Ardennes och då speciellt de kommuner som ligger i närheten av staden Charleville-Mézières, som är säte för prefekturen. Att floden Meuse, som genomkorsar Charleville-Mézières, svämmar över är tämligen vanligt men översvämningarna har mestadels ett långsamt förlopp och är förutsägbara. Översvämningarna i december 1993 hade annan karaktär.

Under december uppgick regnmängderna i området till två till tre gånger det normala. Det regniga vädret tillsammans med blidväder och snösmältning i Vogeserna, bidrog till att vattennivåerna i Meuse översteg kritiska nivåer i mitten av december. Översvämningarna kan indelas i två faser: en initial stegring av vattennivåerna under mitten av december som följdes av en stabil period, följd av en ny stegring som toppade runt julhelgen. Kritiska vattennivåer i Charleville-Mézières ligger kring tre meter, men under fyra dagar steg nivåerna till drygt fem och en halv meter. Nivåerna stabiliserades under några timmar innan de började sjunka. Vattenflödena började sedan röra sig uppströms p g a att bifloderna nedströms var blockerade. Detta gjorde att flödesprognoser blev mycket svåra att göra eftersom förutsättningarna för beräkningarna var helt förändrade. Den allmänna opinionen menade att infrastrukturfaktorer bidrog till att förvärra situationen. Under översvämningarna evakuerades tiotusen personer. Ett dödsfall inträffade.

Tyskland 1993

Översvämningarna 1993 drabbade främst områdena runt Koblenz där floderna Rhen och Mosel möts och området runt Köln nedströms Koblenz. Det var inte smältvattnet från det alpina Rhen-området som orsakade översvämningarna, utan flöden från lägre bergsområden längs Rhens övre och mellersta lopp som de båda flodernas fick ta emot.

Månadsnederbörden för flera geografiska områden Tyskland översteg under december 1993 medelnivåerna med i vissa fall tre till fyrahundra procent, baserat på ett trettioårigt genom-

⁹⁴ Länsstyrelsen i Västra Götaland: Rätts- och Veterinärenheten PM 2000-12-21

snitt. Dessa väderförhållanden resulterade i kraftiga översvämningar längs Rhen, mestadels nedströms. Till detta adderades flöden från bl a Mosel. När flödena nådde Köln översteg de skyddsvallarna. Lyckosamt nog förhindrade det fördämningssystem som är beläget några kilometer söder om Köln att större markområden översvämmades eller skadades. Detta system tar dock inte hand om flöden från Rhens bifloder. Detta är känt i befolkningen och har lett till att man i områdena runt Rhens flodbankar och bifloder har utvecklat egna strategier för att hantera de nästan årligen återkommande flödena som dock fram till 1993 varit betydligt lägre.

I Koblenz drabbades fyratusen hushåll och nära tjugotusen invånare direkt av översvämningarna 1993. Stora skador uppstod men få liv gick till spillo. Vägkommunikationerna mellan orter runt Koblenz och själva staden skars av och orterna blev till små isolerade öar omgivna av vatten och kuperad terräng. ”Julfloden” 1993 varade ungefär tio dagar.

Nederländerna 1993

Den kraftiga höjningen av vattennivåerna i floden Meuse i mitten av december 1993 föranledde Transportministeriet i Nederländerna att den 14 december sända ut en tidig varning till de regionala räddningstjänsterna, men detta väckte ingen större uppmärksamhet eftersom regionerna ofta drabbades av höjda vattennivåer.

Emellertid steg vattennivån ytterligare efter ett par dagar. De stigande nivåerna gjorde att man samlades till krismöten i byarna vid holländsk/belgiska gränsen och allteftersom översvämmades alltfler byar längs Meuses dalgång. Vattennivåerna steg långt över de förväntade och ungefär tretusen personer behövde evakueras. Trots detta tog invånarna, främst i provinsen Limburg, inte varningarna på allvar och motsatte sig evakuering. De centrala delarna av provinsen förklarades som katastrofområde strax före jul. Evakueringssiffrorna uppgick då till tiotusen och tusentals hektar land var översvämmade. Efter fem dagar började vattnet dra sig tillbaka, men steg igen efter ytterligare ett par dagar på grund av att nya ihållande regn drabbade norra Frankrike och i Ardennerna. En andra översvämning var att vänta och sågs enbart som en tidsfråga men visade sig vara falskt alarm. Inför utsikten av en andra översvämning, tog de diskussioner om ersättning och kompensation som startat efter den första översvämningsepisoden fart igen. Översvämningen i Limburgområdet 1993 hade ett gradvist förlopp såtillvida att det tog fyra dagar för vattnet att förflytta sig från den sydligaste till de nordligaste delen av bebyggelsen i området längs floden. Översvämningssperioden sträckte sig över c:a fjorton dagar.

Frankrike 1995

Det regnväder som drabbade departementet Ardennes i januari 1995 var även denna gång två till tre gånger kraftigare än normalt. Trehundra millimeter regn föll mellan den 20 och 29 januari i norra delarna av departementet och drygt 200 millimeter i staden Charleville-Mézières. Det ihållande regnet orsakade även denna gång en snabb stegring av vattennivåerna. Allmänheten hade å ena sidan 1993 års händelse i färskt minne men betraktade en upprepning som något helt osannolikt eftersom man tog för givet att översvämningen 1993 var ett hundraårsflöde. När man återigen drabbades visste man inte vad man skulle tro. Var det ett nytt hundraårsflöde eller var det något som skulle upphöra ganska snart?

Den 24 januari talade väderprognoserna om ytterligare kraftiga regn. Den 26 klövs Charleville-Mézières på mitten av floden. Den 28 januari nådde vattennivån i floden Meuse 5.82 m och översteg väsentligen flödet från 1993. Den högsta vattennivån konstaterades den 31 januari och uppgick till 6.30 m, d v s femtiotvå centimeter högre än den högsta noteringen

1993. I Charleville-Mézières varade översvämningen från 22 december till 8 februari. Tvåhundrafemtiosju av fyrahundrasextiotre kommuner i departementet och tolv tusen personer drabbades.

Tyskland 1995

1995 års översvämningar hade annan karaktär än ”julfloden” 1993. Samma områden som drabbades 1993, d v s Rhens och Mosels dalgångar i höjd med Koblenz och Köln, drabbades även denna gång. Januari 1995 var kylig och temperaturen låg mestadels under noll. Nederbörden var sparsam och föll mest i form av snö i lägre terräng. Resterna av orkanen Ornella förde in ett lågtryckszon över Tyskland som orsakade kraftiga regn mellan den 9 och 10 januari i låglänta områden i norra och västra Tyskland. I bergstrakterna började snön smälta när temperaturen steg. Tövädret förvärrade de redan allvarliga förhållandena eftersom den låglänta terräng som skulle ta emot smältvattnet redan var vattenmättad och dessutom hade frusit till på vissa ställen.

Under andra hälften av januari kom snö- och regnområden in från väst. Eftersom marken inte kunde ta emot mer vatten fyllde regnet omedelbart vattendragen. Vissa dagar föll mer än 50 millimeter regn. Den kraftiga nederbörden i kombination med töväder orsakade snabb stegring av vattennivåerna i floderna, exempelvis steg nivån i staden Trier med fem meter under 24 timmar. I Köln nåddes rekordnivån 10.69 meter. Trots detta blev översvämningarna 1995 inte lika allvarliga som 1993. I de flesta orterna längs Rhen med bifloder blev skadegörelsen mindre genom att man hade förberett sig effektivare och i tidigare skede. Dessutom var tillflödena från Mosel mindre än under 1993. Dessa förbättrade motåtgärder gjorde att kostnaderna för 1995 års översvämning blev hälften av 1993 års.

1993 och 1995 års översvämningar orsakade båda betydande skador, inte minst ekonomiska. 1993 togs både myndigheter och befolkning på sängen medan man var bättre förberedd 1995. Det offentliga samtalet om orsakerna till översvämningarna skilde sig också åt mellan åren. 1993 talade man om naturkrafter som orsak till översvämningarna medan man 1995 snarare såg infrastrukturen som boven i dramat (bebyggelse av flodnära områden och skogsskövling). Debatten orsakade stort vetenskapligt och byråkratiskt rabalder. Både media och miljöorganisationer liksom en växande del av allmänheten tog 1995 års översvämningar till intäkt för att samhällets beredskap mot översvämningar hade misslyckats.

Nederländerna 1995

Det ihållande regn som bland annat föll i provinsen Limburg mot slutet av januari 1995 skapade oro. Minnet av 1993 års översvämningar var färskt och folk var inte villiga att ta några som helst risker och i byarna längs Meuse vidtogs nödvändiga mått och steg för att förbereda sig för en ny översvämning. Till en början höll sig vattenstegringen under 1993 års nivåer, men trots detta inträttades kriscentra för den händelse att något skulle inträffa. Alarmprognoser som förebådade att 1993 års vattennivåer skulle överskridas, kom ganska snart. Inom parentes kan nämnas att många invånare i de belgiska grannprovinser som befann sig i farozonen valde att bortse från denna varning. Tvångsevakuering diskuterades och för att en sådan skulle kunna genomföras, fordrades att borgmästarna i flera orter proklamerade katastroftillstånd vilket också gjordes. I slutet av januari hade cirka två och ett halvt tusen personer evakuerats och trettontusen bostäder var översvämmade.

Det var inte enbart floden Meuse som ställde till problem under översvämningarna 1995. Även vattnet i floderna Rhen och Waal steg till alarmerande nivåer och fler provinser än

Limburg riskerade att drabbas. Situationen i Tyskland var dessutom alarmerande med kraftiga regn och snösmältning som höjde Rhens vattennivåer.

I Nijmegen fattades beslut om att delar av den omkringliggande regionen skulle evakueras på frivillig grund. Jordbrukare, affärsverksamhet och industrin drabbades hårt vid evakueringarna eftersom dessa drog ut på tiden. Detta ledde till att näringsidkare och andra istället valde att stanna kvar trots de stora risker som detta innebar. Vattennivåerna steg dock inte ytterligare, men risken för fördämningsbrott var överhängande. Långt innan myndigheterna tillät de drabbade att återvända till bostäder och arbeten började rykten gå om att detta var tillåtet, vilket föranledde inrikesministern att ingripa för att sätta stopp för agerandet.

På samma sätt som under översvämningen 1993 steg vattennivåerna gradvis men det som skilde de båda förloppen åt var den utdragna regnperioden 1995. Vattennivåerna 1995 översteg väsentligen 1993 års. 1993 drabbades man av ett mer plötsligt högt flöde, medan man 1995 drabbades av ett långdraget förlopp med mycket höga flöden bl a genom det ihärdiga regnandet samt att fler floder än Meuse drabbades. 1995 års översvämningarna drabbade även fler provinser än Limburg och ca tvåhundrafemtio tusen personer evakuerades jämfört med inalles tiotusen år 1993.

Sverige: Västernorrlands län

Redan under perioden april-juni 2000 fick delar av södra Norrland betydligt mer regn än normalt. Under andra hälften av juli föll stora regnmängder, främst i de inre delarna av södra Norrland. SMHI varnade den 14 juli för höga flöden i ett par Norrlandsälvar⁹⁵. Nya regnområden väntades. En vecka senare sände SMHI ut en ny skarpare prognos och varnade för allt högre flöden, framför allt i de reglerade älvarna. Varningsnivån hade stegrats från tre till två. Att ett så stort område som det aktuella får så stora vattencykler som de som producerades inom loppet av endast ett par veckor, är mycket ovanligt. De stora nederbördsmängderna medförde att marken snabbt blev mättad, vilket ledde till skred och ras på utsatta platser. Små och medelstora vattendrag fylldes snabbt och orsakade i första hand skador på vägar och broar samt på bebyggelse nära vattendragen.

Västernorrlands-, Jämtlands- och Gävleborgs län drabbades under perioden 19-28 juli 2000 av höga flöden med översvämningar som följd (jfr översvämningarna i Europa 1993). I Västernorrlands län berördes kommunerna: Kramfors, Ånge, Timrå, Sundsvall, Sollefteå och Örnsköldsvik av översvämningarna. De vattensystem som drabbades var Ångermanälven med biflöde Faxälven och Fjällsjöälven, Indalsälven med biflöden, Ljungan med biflöde Gimån, Ljusnan med biflöde Voxnan. Sjöarna Storsjön, Stödesjön, Svegsjön, Marmen och Dellen-sjöarna påverkades av översvämningarna. Av dessa vattensystem är Ångermanälven, Indalsälven, Ljungan och Ljusnan med vissa biflöden reglerade men i systemen ingår även oregerade biflöden.

Älvarna rinner i stort sett parallellt från fjällen ner till havet. Fallhöjderna gör stora vattenkraftuttag möjliga i systemen. Miljön runt dessa vattensystem har till stora delar karaktären av glesbebyggt skogsland. De vattenregleringsföretag som ansvarar för och hanterar de berörda vattensystemen är Ångermanälvens, Indalsälvens, Ljungans och Ljusnans Vattenregleringsföretag. De kraftproducenter som engagerades av översvämningarna i Västernorrland 2000 var Sydkraft, Graninge, Vattenfall och Birka Kraft samt ett antal mindre kommunalt ägda bolag.

⁹⁵ Aftonbladet 00 07 22

Ångermanälven är lokaliserad till södra Lappland, norra Jämtland och Ångermanland. Älven är fyrtiosex mil lång och är Sveriges tredje största älv och svarar för sjutton procent av Sveriges vattenkraftproduktion. Sydkraft har tjugofyra vattenkraftverk i Ångermanälven⁹⁶ och Vattenfall har åtta⁹⁷. Graninge har sammanlagt ett trettiotal kraftverk i de svenska vatten-systemen, varav ett flertal i Ångermanälven.

Indalsälven är lokaliserad till Jämtland och Medelpad. Älven är fyrtiotvå mil lång, passerar Storsjön och mynnar i Bottenhavet, norr om Sundsvall. Sydkraft har nio vattenkraftverk i Indalsälven⁹⁸ och Vattenfall har tio⁹⁹.

Ljungan är lokaliserad till Härjedalen, Jämtland och Medelpad. Älven är trettiofem mil lång älv och mynnar i Bottenhavet söder om Sundsvall. Sydkraft har tio vattenkraftverk i Ljungan¹⁰⁰.

Inom Birka Krafts anläggningen *Östjämmland* finns sammanlagt tolv vattenkraftverk. De större kraftverken ingår i Indalsälvens vattenregleringsföretag, Ljungans Vattenregleringsföretag samt Ångermanälvens vattenregleringsföretag¹⁰¹.

Ljusnan är trettiosju mil lång. Älven är lokaliserad till Härjedalen och Hälsingland och rinner upp strax norr om Funäsdalen och mynnar i havet strax söder om Söderhamn. Det största biflödet är Voxnan. Ljusnans vattenregleringsföretag ingår i Ljungans vattenregleringsföretag. Birka Kraft är kraftproducent och inom anläggningen i Ljusnan finns sammanlagt tjugotvå vattenkraftstationer¹⁰².

I de reglerade vattendragen förvärrades situationen av att magasinen redan var fyllda efter vårfloden och regnandet. Nu tvingades regleringsföretagen öka tappningen för att förhindra överdämning. Förutom översvämningsskador på grund av dessa ökade flöden, inträffade problem med grundvattentäkter och brunnar på grund av kontaminering av yt- och älvvatten¹⁰³. I ett par fall hotades dammsäkerheten i samband med översvämningarna under sommaren 2000. Ett mindre dammbrott i Sundsvalls kommun medförde exempelvis att en fiskesjö tömdes. Ett antal akuta räddningsinsatser genomfördes i syfte att förhindra ytterligare dammbrott¹⁰⁴. I Jämtlands län inträffade dock en dammincident vid Svarthålsforsen som hade kunnat få allvarliga konsekvenser.

⁹⁶ <http://www.sydkraft.se>

⁹⁷ <http://www.vattenfall.se>

⁹⁸ <http://www.sydkraft.se>

⁹⁹ <http://www.vattenfall.se>

¹⁰⁰ <http://www.sydkraft.se>

¹⁰¹ <http://www.birkaenergi.se> (Miljödovisningen, Anläggning Östjämmland)

¹⁰² <http://www.birkaenergi.se> (Miljödovisningen, Anläggning Ljusnan)

¹⁰³ Översvämningarna i södra Norrland i juli 2000, de meteorologiska och hydrologiska förhållandena.”

<http://www.smhi.se>

Dammincidenten vid Svarthålsforsen

Svarthålsforsen tillhör den reglerade delen av Ljungan och är lokaliserad till Jämtlands län på gränsen till Västernorrlands län. Svarthålsforsen drabbades av omfattande problem med dammluckorna i samband med de höga flödena. I samband med kontroll av systemen före sommaren hade man upptäckt att dammluckorna var i behov av översyn och att en av luckorna var i dåligt skick. Man planerade att åtgärda detta under det närmaste året.

Under sommaren görs traditionellt översyn och reparationer på kraftstationerna då sommarperioden betraktas som en ”lugn period” mellan höst och vårflod. Under sommaren 2000 pågick arbeten i Svarthålsforsen med att byta ut olika dammsektioner, vilket innebar att vissa av hydraulsystemen var satta ur funktion.

Sommarens höga flöde slog till mitt under denna reparationsperiod och flödet drabbade hårdare än de höstflöden som man var van att hantera. Möjligheterna att förbereda sig för höga flöden mitt i sommaren var dessutom små p g a att väder- och flödesprognoserna från SMHI är korttidsprognoser.

I samband med sommarens höga flöde steg nivåerna i dammen vid Svarthålsforsen dramatiskt och tappningen behövde ökas. När detta skulle verkställas visade det sig att en av luckorna inte kunde öppnas automatiskt utan krävde manuell manövrering. För att kunna öppna luckan krävdes en kranbil, vilken hade rekviderats men som inte kunde ta sig fram på ordinarie vägar p g a översvämningen. Risken för dammbrott var överhängande. Incidentrapport gjordes av driftsingenjören på kraftbolaget, men rapporten kom inte till länsstyrelsens kännedom. Dammägaren anmälde inte i detta sammanhang att man haft problem med att öppna en av dammluckorna. Incidenten vid Svarthålsforsen har efter händelserna polisanmälts och överlämnats till åklagare.

Den 18-19 juli var flödesnivåerna i älvar och vattendrag så höga att företag, myndigheter och organisationer började samverka och på allvar började påtala riskerna. *Samordningsgruppen Höga Flöden*¹⁰⁵, som är lokaliserad till Östersund, startade upp sin verksamhet den 19 juli och hade möten en till två gånger per dag fram till den 28 juli¹⁰⁶. I *Samordningsgruppen Höga flöden* ingår representanter från länsstyrelserna i Gävleborgs-, Västernorrlands-, Jämtlands- och Västerbottens län, SMHI, Polis, Räddningstjänst, Försvarsmakten och berörda Vattenregleringsföretag.

Samarbetet organiserades till ett av dessa vattenregleringsföretags huvudkontor i Östersund på grund av att det där fanns tillgång till såväl kompetens som utrustning för kontinuerlig övervakning av flöden och nivåer i vattensystemen. I sammanhanget kan nämnas att inom en regional samordningsgrupp är vattenregleringsföretagen huvudaktörer i kraft av den generella sakkunskap om vattenhantering som finns på företagen, liksom att man här har kompetensen att bedöma konsekvenserna av en förändring i regleringen.

Samordningsgruppen Höga Flöden fungerar idag såväl strategiskt som operativt vid hanteringen av höga flöden. Gruppen är den aktör som fattar övergripande beslut, medan varje

¹⁰⁵ *Samordningsgruppen Höga flöden* tillkom på initiativ av f d landshövdingen i Jämtlands län efter den översvämning som drabbade regionen 1995. Anledningen till att gruppen bildades var de erfarenheter som dragits av översvämningarna i Jämtland, då briser i samordningen mellan berörda aktörer blev tydlig.

¹⁰⁶ Höga flöden i Västernorrlands län. Länsstyrelsen i Västernorrlands län. Rapport 07265-2000.

enskild aktör som ingår i gruppen exempelvis kraftverk, vattenregleringsföretag eller räddningstjänsten skall lösa sina specifika operativa uppgifter.

Erfarenheter av tidigare händelser i södra Norrland

Situationen i södra Norrland under juli uppvisade stora likheter med den som rådde under sensommaren 1985 och som ledde till ett större dammbrott i Noppikoski. Extrem nederbörd i Dalarna och Hälsingland hösten 1985 medförde då kraftiga översvämningar i Oreälven, vilket ledde till att dammen vid Noppikoski kraftverk raserades till följd av att en utskovslucka ej kunde öppnas. Ett parti av dammen spolades bort och cirka en miljon kubikmeter vatten strömmade ut. Kostnaderna för de skador som uppkom på anläggningen och på skogen längs älven samt för räddningstjänsten uppskattades till närmare tvåhundra miljoner kronor¹⁰⁷.

Flödessituationen 2000 kan vidare jämföras med dem som uppstod 1993 och 1998 bl a i Umeälven och Ångermanälven¹⁰⁸. I samtliga dessa fall handlade det om kraftiga regn i förening med fyllda vattenmagasin och tillrinnande vatten som måste släppas vidare.

"Däri genom uppstod ett flöde som motsvarade det som skulle ha inträffat om älvarna inte varit utbyggda. I vissa fall överträffades till och med detta flöde"¹⁰⁹.

Skadorna i länet beräknades efter översvämningarna 2000 till c:a trehundra miljoner kronor i Västernorrlands län, en summa som med stor sannolikhet kan komma att stiga när alla företag och kommuner räknat fram sina skadekostnader.

Sverige: Västra Götalands och Värmlands län

Nederbörd föll i regionen kontinuerligt under en månads tid mellan oktober och november 2000. Väderläget dominerades av ständiga lågtryckspassager med regn i stort sett varje dag, framför allt under november. De kommuner som i hög grad drabbades av dessa väderförhållanden under hösten och vintern 2000-2001 var bland annat Bengtsfors, Trollhättans och Vänersborgs kommuner i Västra Götalands län. I Värmlands län berördes bland annat kommunerna Säffle, Grums, Hammarö, Karlstad, Kristinehamn och Arvika.

Eftersom nederbördsperioden var så utdragen (jfr 1995 i Europa), blev problemen störst i de sjörika vattensystemen. I början fungerade sjöarna som en buffert för regnvattnet, men eftersom tillflödena till sjöarna ökade på grund av det kraftiga regnandet, steg vattennivåerna alltmer.

I Bohuslän och Dalsland föll det upp mot sjuttio millimeter nederbörd under dygnet 29-30 oktober. Flödena i små och medelstora vattendrag steg snabbt. I många vattendrag nåddes nivåer med en återkomsttid på omkring 50 år. I november föll ånyo stora mängder nederbörd både i de redan utsatta områden i Dalsland och i Värmland.

De vattensystem som drabbades i såväl Västra Götalands- som Värmlands län är båda i första hand sjösystem, förbundna av älvar och åar. Miljön runt vattensystemen är relativt tätbebyggda, låglänta jordbruks- och skogsarealer. Det skall nämnas att hälften av den vattenmängd som förs genom dessa vattensystem fram till utflödet, skall passera genom en trång sluss och kanalled. Dessutom tillkommer vatten från ett antal större och mindre sjösystem.

¹⁰⁷ www.risknet.foi.se/dammbr/

¹⁰⁸ Bergström, S.: Höga flöden i reglerade älvar, SMHI Fakta nr 1, mars 1999

¹⁰⁹ Höga vattenflöden i Västernorrlands län. Länsstyrelsen i Västernorrlands län. Rapport 07265-2000.

Vattensystemen är delvis reglerade för kraftuttag, delvis för sjötrafik. Nivåskillnaden mellan Vänerns och Glafs fjorden är c:a en meter eller lägre och systemet lämpar sig inte för kraftuttag, bortsett från sträckningen uppströms Glafs fjorden, där i huvudsak Birka Kraft sköter regleringen. Ansvar för slussarna till Vänern åvilar Sjöfartsverket.

Hårdast drabbad av sjöarna i Värmland var Glafs fjorden, där det höga vattenståndet ledde till stora problem med översvämningar i Arvika. Även Byälven var drabbad. Arvika fick under slutet av november drygt sjuttio millimeter nederbörd på fem dygn, varav 35 under ett dygn.

Under november steg vattennivån i Glafs fjorden och Kyrkviken med ca 140 cm, vilket innebar en vattennivå på 48,36 meter över havet mot normala 45,22 meter¹¹⁰. Även i Klarälven steg vattennivåerna dramatiskt.

Vänern drabbades hårt av dessa förhållanden. Vattnets väg till Vänern beskrivs som en tratt¹¹¹. Tillflödet från många sjöar till Vänern går via Byälven¹¹². Tillrinningen var ungefär dubbelt så stor som avtappningen. Vänern tappades optimalt via Vargön och Trollhättan, men trots detta fortsatte vattennivån att stiga och nådde 45,26 meter över havet, endast en centimeter under rekordnoteringen från 1967, då den högsta noteringen sedan sjön reglerades i slutet av 1930-talet uppmättes.

Vänern kulminerade i mitten på januari 2001 på nivån 45,67 m över havet, vilket är 0,4 meter över det tidigare högsta uppmätta nivån med nuvarande reglering (sedan 1939). SMHI räknade dock med att nivån inte skulle komma att kulminera förrän i månadsskiftet februari-mars 2001.

De områden i Västra Götalands län som drabbades av höga flöden från oktober 2000 och fortsättningsvis under hösten och vintern 2001 är mycket sjörika och omfattar till vissa delar reglerade vattendrag där ett antal skilda ägarintressen är representerade. Det handlar sammantaget om många aktörer på en liten yta. Någon egentlig harmonisering av verksamheten inom och mellan de olika vattensystemen föreligger ej. Dessa förhållanden påverkar samordningen mellan olika intressenter d v s kommuner och kraftföretag¹¹³.

Även Mälaren kom att överstiga den tidigare högsta nivån med nuvarande reglering (sedan 1968). Vattenståndet kulminerade i början av december på en nivå ungefär 0,5 meter över normalt för december månad. Även i Nyköpingsåns avrinningsområde uppmättes höga vattennivåer. Längst ner i vattensystemet var flödena högre än vad som tidigare uppmätts med nuvarande reglering (sedan 1940). Nivåerna här kulminerade i början av januari.

Arvikaproblematiken

Tätorten Arvika ligger i stort sett i höjd med Vänerns nivå. Den översvämning som drabbade Arvika hade sitt ursprung i den höga vattenföringen i vattensystemen på norska sidan, där ingen reglering av sjöarna görs annat än i form av naturliga dammar. De reglerade sjöarna på den svenska sidan hade fyllts upp fyra gånger under oktober och november och det fanns inte möjlighet att dämna mer vatten i systemet. Till slut samlades allt vatten i Glafs fjorden.

¹¹⁰ Försvarsmaktens insatser i Arvika.

<http://www.mdm.mil.se>

¹¹¹ Pressinformation från Arvika kommun, 00-11-24

¹¹² Pressinformation från Arvika kommun, 00-11-24

Webbplats Räddningstjänsten i Arvika-Eda.

¹¹³ Intervju med företrädare för länsstyrelsen i Västra Götaland mars 2001.

Vattnet från Glafs fjorden går sedan vidare via Byälven i Säffle kommun till Väneren. Vissa partier av Byälven ligger mellan bergssluttningar, där breddning inte kan ske. Byälven är normalt smal, men under översvämningarna uppgick bredden tillfälligt på vissa ställen till c:a 500 meter.

Vattensystemet i Glafs fjorden hade tidigare inte betraktats som problematiskt. I den riskinventering som genomfördes vid revideringen av den kommunala beredskapsplanen 1998, sågs inte översvämningar som något akut problem att utreda. Arvika kommun bedömde att den tidigare maximinivån skulle behållas även fortsättningsvis. I samband med händelserna hösten 2000 nåddes dock en vattennivå som aldrig tidigare uppmätts, med andra ord ett 200 årsflöde eller snarare närmare ett 500 årsflöde.

Översvämningarna fick en rad konsekvenser. Värst drabbades den strandnära fritidshusbebyggelsen, men även industrier och permanent bostadsbebyggelse skadades. De totala skadekostnaderna har inte kunnat beräknas fullt ut men de förväntas bli mycket höga.

Dynamiken i strategiska och operativa beslutsstrukturer: När, var och hur förändrades beslutsstrukturerna och vilka blev konsekvenserna?

Frankrike

ORSEC-planen implementerades inte 1993 beroende på att man hade tillräckligt med resurser för att hantera situationen på lokal nivå. Detta gjordes däremot under händelserna 1995.

Under perioden fram till morgonen den 29 december 1995 bedömde prefekten i departementet Ardennes att det fanns tillräckliga medel på den lokala nivån för att hantera den uppkomna situationen och planerade inte att implementera ORSEC planen, men situationen förvärrades när Meuse hade nått 5,95 meter och på kvällen den 29 december implementerades planen. Anledningen till detta var bland annat att kunna ersätta den räddningspersonal som arbetat utan uppehåll under lång tid och som behövde avlösning. Implementeringen av planen var även sätt att uttrycka situationens allvar, som inte heller minskades av premiärministerns aviserade besök. Att ORSECplanen implementerades var också ett sätt att flagga för de stora behoven av bistånd från den nationella nivån. Under översvämningarna 1993 hade det inte funnits några behov av att få militära förstärkningar, men 1995 var situationen annorlunda och zonnivån engagerades. Premiärministern meddelade vid sitt besök att naturkatastroftillstånd skulle proklameras. Översvämningen blev i och med premiärministerns besök en punkt på den politiska dagordningen och frågor om ekonomisk ersättning fick stort utrymme. Det här skapade sammantaget en politiskt känslig situation eftersom presidentvalet 1995 stod för dörren och att premiärministern var en av kandidaterna.

Tyskland

De två stora städer som drabbades, Köln och Koblenz, fick omfattande skador till följd av översvämningarna. Under översvämningarna 1993 isolerades flera av de mindre samhällena utanför Koblenz på grund av vattenmassorna, vilket ställde stora krav på ett flexibelt och decentraliserat ledarskap på den lokala och regionala nivån. Starka sociala nätverk och grannsamverkan i de drabbade samhällena innebar att man kunde hantera situationen relativt väl också på egen hand (Rosenthal & 't Hart, 1998:156). Koblenz drabbades inte lika hårt av översvämningarna 1995.

Även de stora frivilliga och privata åtagandena i samband med händelserna bidrog till att stärka hanteringen både på lokal och regional nivå. Inget ingripande från delstatsnivån skedde.

Nederländerna

Under översvämningarna 1993 blev den holländska centralregeringen på ett påtagligt sätt engagerad i krishanteringen. En av anledningarna till detta var att de försäkringsbolag som var inblandade i översvämningen mycket tidigt gjorde klart att översvämningsskador betraktades som *force majeure* och följaktligen inte täcktes av försäkringar. Regeringen bekymrade sig över stämningen bland de drabbade och övervägde offentligt möjligheten att använda den nationella katastroffonden (National Disaster Fund) för att täcka kostnaderna för översvämningsskadorna. Den dåvarande inrikesministern gick också ut och deklarerade att regeringen skulle vara frikostig med skadeersättningar (Rosenthal & 't Hart, 1997:105). Farhågor om en andra omgång översvämningar vid årsskiftet väckte ännu en het diskussion om kompensation för skador som orsakades av översvämningarna. Med anledning av detta värdjade man i en tevesändning om donationer till den nationella katastroffonden. Ett särskilt möte sammankallades i riksdagens andra kammare där formerna för skadeersättning diskuterades. Kostnaderna för de skador som rapporterats från 1993 års översvämningarna uppskattades till 150-200 miljoner gulden.

Under översvämningarna 1995 blev de rådande beslutsstrukturerna föremål för ifrågasättande. Det beslut som var mest iögonfallande i hanteringen av denna översvämning rör evakueringen av omkring 250 000 invånare. När provinsguvernören grep in och rådde allmänheten i regionen att lämna sina hem hade de flesta redan gjort detta på eget initiativ. De uppmaningar om evakuering som borgmästarna å sin sida tidigare hade gått ut med tillsammans med vattenmyndigheterna (Polder Boards), hade snarare haft motsatt effekt, d v s man lyssnade inte på varningarna och följde inte uppmaningarna att evakuera, utan valde istället att stanna hemma. Det här kan ses som en "the paradox of upscaling"¹¹⁴, d v s att högre nivåer väntar med att ingripa till dess att det är för sent, för att inte ge intrycket av att "köra över" beslutsfattarna på lägre nivå.

Hanteringen av evakueringsprocessen skapade i sig beslutsförvirring, men kunde ändå inte mäta sig med beslutsturena kring återvändandet och som ledde till att inrikesministern utnyttjade sitt dekret att ingripa i beslutsprocessen i ett skede i händelseutvecklingen då vattenmassorna visserligen hade börjat sjunka undan, men där osäkerheten om hur det hela skulle utveckla sig fortfarande var stor. Genom att bemyndiga alla beslut som gällde återvändandet till de evakuerade områdena, satte ministern stopp både för den press som allmänheten utsatte lokala beslutsfattare för de rykten som cirkulerade kring tidpunkterna för återvändandet.

Svenska förhållanden

En länsstyrelses räddningsledning skall senast inom tre timmar efter en inträffad händelse kunna överta ansvaret för kommunal räddningstjänst och utse lämplig räddningsledare och efter genomförd samverkan med berörda parter omedelbart kunna samordna statlig och kommunal räddningstjänst¹¹⁵.

¹¹⁴ Bezuyen, M. A researchers perspective on the situation in the Netherlands. In: Johansson, I. och Skoglund, P. (Eds.): Proceedings from the International Conference on Crisis Management at the National Level. Stockholm, 1996.

¹¹⁵ Länsstyrelsens i Västernorrland ledningsorganisation: Försvarsdirektör J-E Eriksson.

Länsstyrelsernas roll i samband med exempelvis hanteringen av höga flöden och översvämningar är att under pågående förlopp stödja sådana lokala beslutsfattare som utgörs av räddningstjänsten och kommunerna och dammägare samt att informera beslutsfattare om det juridiska regelverket.

Länsstyrelserna har ett tillsynsansvar men ytterst är det dammägaren som har möjlighet att påverka vattenföringen genom att på eget ansvar frångå vattendomens bestämmelser. Detta har dock visat sig ge allvarliga påföljder för vattenregleringsföretagen. Ett exempel på detta är en översvämningssituation i Jämtland då berörda vattenregleringsföretag frångått gällande vattendom och ökat tappningen vilket ledde till höga böter men att åtgärden sannolikt varit den riktiga¹¹⁶.

Hanteringen av översvämningarna i södra Norrland och Västsverige under 2000 skiljer sig åt när det gäller ansvaret för räddningstjänsten. Trots att de översvämningar som drabbade södra Norrland drabbade flera län tillika med att ett stort antal kommuner drabbades, överfördes ansvaret för räddningstjänsten inte till högre beslutsnivåer. I Västsverige valde länsstyrelsen i Värmlands län och i Västra Götalands län att under en period överta ansvaret för räddningstjänsten i enlighet med §34 RäF.

Västernorrlands län

I samband med översvämningarna i Västernorrlands län var *Samordningsgruppen Höga Flöden* en huvudaktör för samordningen under händelsen och agerade såväl utifrån ett strategiskt som operativt perspektiv. Länsstyrelsen i Västernorrlands, som ingår i *Samordningsgruppen Höga Flöden*, beslöt att låta ansvaret för räddningstjänsten kvarstå på den lokala nivån under arbetet med översvämningarna trots att händelserna var kommunövergripande. "Länsstyrelsens insatser innebar i huvudsak att utgöra ett bakre stöd till kommunerna och samordna länets övriga resurser [...]. Det operativa arbetet var aldrig inne i något skede där länsstyrelsen övervägde att ta över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten"¹¹⁷.

Västra Götalands län och Värmlands län

Länsstyrelserna i Västra Götalands län och Värmlands län analyserade gemensamt under hösten 2000 effekterna av ökande vattennivåer i Vänern. Analysen baserades på enkätsvar från berörda myndigheter och kommuner. Vid en maximalt olycklig kombination av stora nederbördsmängder och stark pålandsvind skulle Vänern, enligt de prognoser man hade till sitt förfogande, kunna komma att stiga till 46,0 meter, vågor oräknat.

Risken för allvarliga översvämningar och olyckshändelser till följd av det höga vattenståndet i vattendrag som rinner ut i Vänern blev allt tydligare under november. I flera kommuner vid Vänern pågick räddningsinsatser till följd av de höga vattenflödena. Länsstyrelsen i Västra Götalands län anförde i egenskap av tillsynsmyndighet för vattenverksamheten den 9 november i skrivelse till Vattenfall AB att företaget borde vidta sådana åtgärder som bidrog till att tappningen från Vänern ökade, även om åtgärden skulle gå ut över vattendomens¹¹⁸ bestämmelser.

¹¹⁶ Länsstyrelsen Västernorrlands län i intervju, mars 2001.

¹¹⁷ Höga vattenflöden i Västernorrlands län Länsstyrelsen i Västernorrlands län. Rapport 07265-2000.

¹¹⁸ www.o.lst.se Enligt vattendomen gäller följande: Avtappningen beräknas på den vattenföring som tappas från Lilla Edets kraftstation (max 912 kubikmeter per sekund) upp till att Vänerns nivå stigit till 44,85 meter över havet. Vid nivåer från 44,85 till 45,15 beräknas tappningen i Vargöns kraftstation. Tappningen ska då hållas så nära 900 kubikmeter per sekund som möjligt. Vid nivåer över 45,15 ska tappningen från Vargön hållas så nära 1000 kubikmeter per sekund som möjligt,

För att en vattendom skall kunna frångås måste en situation klassas som räddningstjänst enligt RåL. Om en situation *ej* kan bedömas som räddningstjänst måste tappning ske enligt gällande vattendom. För ändrad tappning i situationer som *ej* är räddningstjänst krävs en omprövning av domen. När det gäller att frångå vattendom, beordra en överdämning eller att öka tappningen har en länsstyrelse en övergripande beslutsfunktion men situationen i fråga *måste vara* en räddningstjänstsituation.

Enligt beslut av 2000-11-18¹¹⁹ tog länsstyrelsen i Västra Götalands Län, efter samråd med Länsstyrelsen i Värmlands län och sakkunniga från räddningstjänsten, polisen och Statens Geotekniska Institut, med stöd av §34 RåF, över ansvaret för räddningstjänsten i Norra Älvsborgs Räddningstjänstförbund¹²⁰ och som ansvarig utsågs räddningschefen Roland Karlström (eller den som han kunde välja att förordna i sitt ställe). Motivet för detta var följande: "För att motverka överhängande fara för allvarliga översvämningar vid Väneren". Detta beslut gällde från och med den 19 november 2000 kl 0800 (och tills vidare). Länsstyrelsen ålade enligt beslut av den 18 november¹²¹ Vattenfall AB att, oavsett vad som föreskrevs i vattendom, öka tappningen från kraftverket vid Vargön så mycket som möjligt, dock utan att vattennivån vid mätpunkten i Lilla Edet översteg nivån +1,90 m.

Länsstyrelsen i Värmlands län beslöt den 15 november 2000, efter samråd med räddningsledaren och räddningscheferna i Arvika och Säffle kommuner, *att ta över ansvaret för räddningstjänsten i Arvika och Säffle kommuner*. Till räddningsledare utsågs Håkan Axelsson, Arvika kommun. Motivet till att länsstyrelsen i Värmland tog över ansvaret för räddningstjänsten i Arvika var att få mandat för att öka vattengenomföringen mot Väneren i Säffle kommun och därigenom förbättra förhållandena i Arvika. För att åstadkomma detta beslöt länsstyrelsen bland annat att den båtsluss i Säffle, för vilken Sjöfartsverket¹²² har det övergripande ansvaret, skulle öppnas.

Torsdagen den 7 december kl 15 beslöt länsstyrelsen i Värmlands län¹²³ *att frånträda ansvaret för räddningstjänsten i Arvika och Säffle kommuner* vilket övertogs enligt beslut 2000 11 15. Länsstyrelsebeslutet att 2000 11 15 att utse räddningschefen Håkan Axelsson, Arvika kommun, till räddningsledare skulle upphöra att gälla från samma datum. Länsstyrelsen beslutade vidare att räddningsledare inom respektive kommun skulle bestämmas av respektive kommuns räddningschef¹²⁴.

Beslutsstrukturer Västernorrland

Med anledning av de operativa beslut som togs i *Samordningsgruppen Höga flöden* lyckades verksamheten i vattensystemet från källa till hav upprätthållas inklusive samtliga dammar. Ett av de få missöden som inträffade gällde händelserna Svarthålsforsen.

tillfälligtvis plus minus 30 kubikmeter per sekund av drifttekniska skäl. Genom beslut på länsstyrelsen har man ökat tappningen i förhållande till vad vattendomen medger. Tappningen regleras vid Vargöns kraftstation.

¹¹⁹ Länsstyrelsen Västra Götaland Beslut 2000-11-18 D nr 70-74553-2000

¹²⁰ I Älvsborgs Räddningstjänstförbund ingår kommunerna Trollhättan, Vänersborg, Mellerud och Färgelanda.

¹²¹ Länsstyrelsen Västra Götaland Beslut 2000-11-18 Dnr70-47553-2000

¹²² Sjöfartsverket ansvarar för sjöfart i vattensystemen. Sjöfartsleder är utsatta ända in i Arvika.

¹²³ Pressmeddelande Lsty 7 december 2000

¹²⁴ Till räddningsledare utsågs räddningschef Håkan Axelsson

Under sommarens höga flöden i Västernorrland var endast en av insatserna att beteckna som räddningstjänst med särskilt stöd i RåL. Detta gällde händelsen i Torpshammar. Här rörde det dock inte sig om en situation där länsstyrelsen övertog ansvaret för räddningstjänsten utan karaktäriserades som förebyggande räddningstjänst. Situationen innehöll inslag av ingrepp i annans rätt med stöd i RåL.

Exemplet Torpshammar

Den hydrologiska prognosen visade den 21 juli att biflödet från Gimån skulle öka på flödet i Ljungan de närmaste dygnet med 30-35 m³/sek. En strandnära träfastighet hade översvämmats och vattnet steg längs husväggarna. Om vattnet skulle stiga ytterligare, skulle huset komma att rasa ner i Ljungan och fastna under en bro och sedan täppa till flödet, vilket skulle kunna medföra att en närliggande bensinstation och i värsta fall det närläggna kraftverket skulle dras med av vattenmassorna. I detta läge hade räddningschefen två handlingsalternativ:

1. att göra upp med vattenregleringsföretaget att överdämma en damm uppströms för att på så sätt få tid för riva fastigheten.
2. att låta bränna ner fastigheten.

Då flödesprognosen för det närmaste dygnet visade att man inom nio timmar skulle få en ökning av vattennivåerna med 35 m³/sek, vilket skulle medföra att dammen vid en ytterligare överdämning skulle raseras, föll detta alternativ. Istället valde räddningsledaren att bränna ner fastigheten med stöd i RåL. Länsstyrelsen, i sin egenskap av bakre stöd, framhöll i samband med beslutet att det var väsentligt att informera samtliga berörda parter från fastighetsägare och försäkringsbolag till myndigheter (Vägverket) om vilka åtgärder som beslutats samt sammankalla dem till ett möte, vilket också skedde.

Inget ad hoc förfarande präglade beslutsstrukturen på länsstyrelsenivån under händelserna i Västernorrland. Informationsinhämtningen, underlagsberedningen och beslutsfattandet skedde dock med utgångspunkt från att ett eventuellt övertagande av räddningstjänstansvaret skulle bli aktuellt. Beslutsstrukturerna förändrades inte heller under den period översvämningarna pågick.

Beslutsstrukturer Värmland

Arvika var den tätort som drabbades värst av översvämningarna. Många insatser genomfördes dock i etablerade former och detta på grund av att Arvika kommun tagit fram en ny beredskapsplan inför 2000-skiftet och som tillämpades och fungerade väl. Skillnaden mellan plan och verklighet var dock att kommunen inte planerat för en så stor insats som översvämningarna ledde till och inte heller för den form av stab som verkade från 25 november 2000. Man fick anpassa planeringen till situationen och en beslutsstruktur uppstod ad hoc.

Enligt räddningschefen i Arvika togs besluten om vad som var räddningstjänst efter hand. Den 7-8 november påbörjades stabsverksamheten i Arvika och man tog hjälp av länets brandförsvaret (Karlstad, Årjäng och Sunne). Runt den 19:e - 20:e november kom ett nytt nederbördsområde och de medverkande kommunernas brandförsvaret tvingades åka hem och reda upp problemen i sina egna kommuner, vilket spädde på problemen i Arvika. Samtidigt som personal försvann blev problemen ännu mer uttalade på grund av väderförhållandena. Personal från Stockholm och Bergslagens räddningstjänster kallades in, vilket fungerade mycket bra. Den 25 november togs beslut om att skapa en ny, mer strukturerad organisation av ledningsstaben efter förslag från Stockholms räddningstjänst. Så småningom inrättades en upplysningscentral vid staben där man även hanterade mediafrågor.

Den höga vattenföringen i regionen gjorde att räddningschefen i Arvika och länsstyrelsen i Värmlands län i slutet av oktober hade dagliga telefonkonferenser för att försöka bilda sig en uppfattning om huruvida man kunde samordna verksamheten på ett bättre sätt. Med den norska sidan var samverkan dåligt utarbetad och det var svårt att få uppgifter från det kraftbolag som reglerar förhållandena på den norska sidan.

Birka Kraft hade inte tidigare beräknat hur de nu aktuella vattenmängderna skulle kunna påverka Glafs fjorden. Birka Kraft använder Glafs fjorden enbart som regleringsmagasin men tar inte ut någon ytterligare kraft från systemet. Birka Kraft stod för den kunskap som krävdes för att genomföra vattenmängdsberäkningar och bidrog på så sätt till samverkan.

De strategiska beslut som togs gick ut på att situationen bedömdes som räddningstjänst. Länsstyrelsens övertagande förändrade inte strukturen i ledningsstaben. Länsstyrelsens bedömning var att problemen kunde vara övergående i övriga drabbade orter men inte i Arvika. Länsstyrelsen prioriterade då hanteringen av problemen i sjösystemet runt Byälven och koncentrerade sig på Vänerproblematiken och samordningen mellan berörda kommuner och län.

Om ansvaret för räddningstjänsten legat kvar på kommunal nivå hade, enligt den intervjuade räddningsledaren, den troliga utvecklingen blivit den att drabbade kommuner allt eftersom hade klassat den uppkomna situationen som räddningstjänst, men under denna process hade värdefull tid gått förlorad.

Eftersom huvudproblemet låg i Arvika blev det inte någon egentlig skillnad i hanteringen av räddningstjänsten efter länsstyrelsens övertagande. Skillnaden blev dock att Säffle bidrog med en skadeplatschef istället för en egen räddningsledare¹²⁵. Anledningen till att länsstyrelsen i Värmland tog över ansvaret för räddningstjänsten i Arvika var att få mandat för att öka vattengenomföringen mot Väner i Säffle kommun och därigenom förbättra förhållandena i Arvika. För att åstadkomma detta beslöt länsstyrelsen bland annat att den båtsluss i Säffle, för vilken Sjöfartsverket¹²⁶ har det övergripande ansvaret, skulle öppnas. Sjöfartsverket bidrog med att göra beräkningar av vad en öppning skulle innebära och verkställde sedan detta. Öppnandet som tog sammanlagt tio dygn var en komplicerad och till viss del riskfylld insats.

Länsstyrelsen i Västra Götaland agerade förutseende och tvingade redan i november upp tappningen till 200 m³/sek och detta pågick i en och en halv månads tid, vilket i stor utsträckning gynnade hanteringen. I detta fall hade länsstyrelsen den bästa överblicken över problemen och kunde fatta strategiska beslut. Dessa åtgärder påverkade dock inte situationen i Arvika i nämnvärd utsträckning, menade räddningsledaren. I detta läge välkomnade man i första hand Birka Krafts stödåtgärder. Birka Kraft hade kommit med förslaget att dels helt stänga av ett vattendrag och dels hålla vattnet högre uppströms än vad man egentligen tyckte var förenligt med praxis för att minska belastningen i Glafs fjorden. Så skedde också. Det vattendrag som stängdes av fick dock senare öppnas på grund av ökade nederbörds mängder.

¹²⁵ Under räddningsledaren finns en skadeplatschef och under denne sektorschefer. Skadeplatschefen hade i detta fall till sin hjälp en räddningsstab för koordinering av frågor. Räddningsledaren har en stab för räddningsledarfrågor. Skadeplatschefen har mer operativa uppgifter både vad gäller information och övrig samverkan t ex med försvarsmakten. Sektorcheferna befinner sig på plats och samverkar med militären på den lokala nivån samt med kommunalteknisk personal.

¹²⁶ Sjöfartsverket ansvarar för sjöfart i vattensystemen. Sjöfartsleder är utsatta ända in i Arvika.

En svag punkt i händelseutvecklingen på den strategiska och operativa nivån var att det i ledningsstaben fanns ett behov av en informatör som skulle sprida intern information om beslut som togs men att någon sådan inte gick att rekrytera. Problemet löstes dock genom att man skapade överrepresentation vid alla typer av möten.

Sammanfattningsvis kan sägas att förändringarna i beslutsstrukturer var av två slag. Det ena rörde räddningstjänststabens förändrade sammansättning, det andra rörde länsstyrelsens övertagande av räddningstjänsten. Samverkan skedde dels inom kommunen, dels mellan kommunen och länsstyrelsen, Birka kraft, Sjöfartsverket, Försvarmakten samt med entreprenörer, i vissa fall med stöd i avtal.

Den formella strukturen formades utifrån en kunskap om en informell struktur. Det ger kunskap om personer som fungerar bra, rätt man på rätt plats. Det ger väldigt god trovärdighet¹²⁷.

Minst 2000 personer var involverade i arbetet med översvämningarna.

Sammanfattning

I såväl Frankrike som Nederländerna hade den nationella nivån stort inflytande över hanteringen av de två översvämningarna, främst dock under händelserna 1995. Detta hade i hög grad med det utdragna krisförloppet att göra, men kan också ses som ett tecken på att krishanteringssystemet i dessa länder medger att beslutsansvaret relativt snabbt och smidigt övergår till högre hanteringsnivåer. I Nederländerna byggde förändringarna i beslutsstrukturen främst på bristande resurser på lokal nivå, alternativt på lokala borgmästares begränsade befogenheter utanför det egna ansvarområdet eller i att hanteringen stred mot rådande intressen på den lokala nivån.

I Frankrike grundas övergången främst på omfattningen av och allvaret i situationen. I den franska krishanteringsstrukturen resulterar övergången i många fall i att katastroftillstånd utlyses, vilket medger att specifika befogenheter och rättigheter kopplas till hanteringen. I både de holländska och franska fallen vilade överförandet av beslutsbefogenheter på formella men procedurmässigt och juridiskt skilda grunder.

I den tyska hanteringen av översvämningarna kunde ingen tydlig förskjutning av beslutsansvaret till högre nivåer iakttas. Orsaken till detta kan dels ligga i de specifika lokala och delstatliga strukturerna för krishantering, dels i de avsevärda frivilliga insatser som förstärkte krishanteringsstrukturen och som minskade behovet av formell hantering på högre beslutsnivå.

Behov av centralisering inom beslutsstrukturerna i Västsverige kan delvis förklaras med att större geografiska områden inom Vänerregionen hotades av översvämningarna med omfattande konsekvenser för hela samhällsstrukturen som följd. Det förelåg samtidigt sämre förutsättningar för att reglera vattenföringen på grund av utformningen av vattensystemregleringen inom regionen. Möjligheter att förebygga och undvika att ännu allvarigare översvämningar och olyckshändelser gavs genom det beslut som länsstyrelsen i Västra Götalands och Värmland län fattade genom att öka tappningen från Väneren. Anledningen till att länsstyrelsen i Värmland tog över ansvaret för räddningstjänsten i Arvika var att få mandat för att öka vattenföringen i Säffle kommun för att lindra de redan ansträngda förhållanden i Arvika kommun.

¹²⁷ Intervju med räddningsledaren i Arvika kommun, mars 2001

I södra Norrland uppstod inte behovet att förändra beslutsstrukturerna på samma sätt som i Västsverige. Detta grundar sig troligen på den övergripande roll som Samordningsgruppen Höga Flöden spelade i sammanhanget. Denna grupp kan sägas fungera som ett horisontellt samordningsorgan på regional nivå bestående av samtliga berörda privata och offentliga aktörer på såväl regional som lokal nivå. Denna organisering av hanteringen av höga flöden och dess konsekvenser gjorde att behovet av att hänskjuta ledningen av räddningstjänstinsatserna till länsstyrelsenivå inte blev aktuellt, trots att händelserna var såväl läns- som kommunöverskridande.

Konflikter på beslutsnivåer

Frankrike

Under översvämningarna 1995 implementerades som tidigare nämnts ORSECplanen, vilket innebar att prefekten hade det övergripande ansvaret för krishanteringen. Konflikter mellan den lokala och departementala nivå var att vänta och ett exempel på detta gavs i samband med att vissa vägar i Charleville-Mézières öppnades för lätt trafik i början av februari på prefektens inrådan. Det lokala gatukontorets chef var inte nöjd med arrangemanget eftersom vägarna inte samtidigt öppnades för kollektivtrafiken. Detta ger en antydning om de meningsskiljaktigheter som kan uppstå när en ORSEC-plan sätts i verket och som innebär att prefekturen tar alla beslut samtidigt som man på lokal nivå hävdar att det är där besluten skall tas, eftersom man där anser sig ha bättre kännedom om lokala villkor och behov.

När det gäller aktiviteterna på den nationella nivån försökte en deputerad från departementet Ardennes att med medias hjälp skapa publicitet kring sina strävanden att utverka ekonomiskt bistånd till det drabbade områdena. Han krävde att en parlamentarisk undersökningskommission skulle tillsättas för att undersöka orsakerna till händelserna och för att få gehör för förebyggande åtgärder. Detta resulterade så småningom i att en sådan kommission inrättades. På lokal nivå var man trots detta mycket besviken över att regeringsnivån inte visat större intresse och att man hade inte i högre utsträckning kunnat tilldra sig ledande politikernas intresse.

Tyskland

Under 1993 års händelser i Tyskland var lokala centra och det regionala-operativa områdescentrat knutna till det överordnade regionala administrativa samordningscentrat på ett strikt formaliserat sätt, vilket dock förutsatte att kommunikationen dem emellan inte bröts. Eftersom infrastruktur och kommunikationer ganska snart bröt samman, bröts följaktligen också ledningsförbindelserna vid flera tillfällen, vilket ledde till svåra problem. Förbindelserna mellan de områdesvisa operativa centra och fältenheterna skars bland annat helt av vilket i sin tur innebar att ingen realtidsinformation om händelseutvecklingen kunde nå beslutsfattarna.

Nederländerna

En ytterligare komplikation i hanteringen av översvämningarna i Nederländerna 1993 var att kommunerna var beroende av RWS¹²⁸s prognoser för att kunna vidta förebyggande och akuta åtgärder. RWS var endast villiga att göra tolvtimmarsprognoser eftersom man ansåg att långtidsprognoser skulle öka felmarginalen. I synnerhet hade de södra kommunerna i landet ingen nytta av korttidsprognoserna eftersom de inte gav tillräckligt med tid för förberedelser. På kommunerna tyckte man också att RWS-informationen var vag och motstridig, men man

¹²⁸ RWS den holländska myndighet som ansvarar för översvämningprognoser

var inte heller medveten om vilka tekniska svårigheter som låg bakom RWS agerande. Konflikten mellan operativa och strategiska prioriteringar och professionella normer och riktlinjer framträder tydligt i sammanhanget.

Under översvämningarna 1995 uppstod även konflikter i den regionala samordningsgruppen om formerna för information till allmänheten och i synnerhet när det gällde hur och när det var möjligt att återvända till de evakuerade områdena. Provinguvernören ville informera allmänheten så snart beslutet fattats, medan de lokala borgmästarna ville vänta med att informera allmänheten till dess att de faktiskt kunde återvända till sina bostäder. Man hoppades med detta kunna undvika trafikchaos och andra överbelastningar. Det lokala förslaget antogs till slut (Rosenthal & 't Hart, 1998:111). Att konflikten uppstod är ganska naturligt. Borgmästarna ansåg att de kunde bedöma situationen betydligt bättre än guvernören genom sin goda kännedom om de lokala förhållandena och förutsättningarna.

Sverige

De intervjuade företrädarna för länsstyrelsen i Västernorrlands län tyckte sig inte ha sett några exempel på konflikter mellan beslutsnivåerna under hanteringen av sommarens översvämningar. Man ville snarare framhålla beslutsfattandet i Ånge kommun i samband med händelserna i Torpshammar som ett gott exempel på motsatsen.

I de olika kommunerna i västra Götaland var man dock inte helt ense om hur man skulle hantera vattenflödena, då en viss hanteringsstrategi i en kommun direkt skulle komma att påverka vattennivåerna i en annan kommun. Följaktligen rådde en viss oenighet på den lokala beslutsnivån i västra Götaland, även om denna inte kan karaktäriseras som konflikt.

Det verkade tvärtom råda stor enighet mellan de aktörer som studerats i översvämningfallen 2000. Detta kan med viss sannolikhet förklaras med att de situationer som uppstod enhälligt klassades som räddningstjänst. Man kan endast spekulera kring varför det rådde en så uttalat konsensus kring denna definition. En av de bidragande orsakerna kan dock tänkas vara att man ville säkerställa en så tillfredställande hantering som möjligt av de aktuella översvämningssituationerna och då fanns inga andra likvärdiga handlingsalternativ att tillgå enligt rådande svenska regelsystem.

Sammanfattning

Både holländska och franska erfarenheter av högre nivåers ingripande i lokal hantering har kryddats med missnöje och kritik från lokalt håll. Det mest framträdande argumentet mot ett ingripande från högre nivåer tycktes vara att man på lokal nivå hävdar att man där har betydligt bättre kunskap om lokala förhållanden och förutsättningar än vad man har på högre nivåer. På regional och nationell nivå förefaller man dock inte ha sett några negativa effekter av sitt eget agerande. En annan observation, som också kan göras i sammanhanget, är att de dåligt fungerande kommunikationskanalerna tillsammans med bristen på informations-samordning inom systemen är en grogrund för konflikter mellan beslutsfattare på olika nivåer, såväl strategiska som operativa.

Goda samordnings och kommunikationsfora i det svenska fallet förefaller ha bidragit till att minska konfliktbenägenheten och främjat samförstånd. I det svenska fallet rådde ett konsensus kring en definition av situation, vilket i sin tur innebar att kompensationsfrågor, som vanligtvis är grogrund för konflikter, inte blev föremål för närmare diskussioner i det akuta skedet.

Formellt ansvar och samhällligt ansvarsutkrävande:

Frankrike

1993 var de centrala aktörerna främst borgmästarna i de drabbade kommunerna och den kommunala och departementala räddningstjänsten. En lokal kriskommitté upprättades och föregick den som upprättades på prefekturen. Räddningstjänsten inrättade ett temporärt departementalt brand- och räddningstjänstcenter när man fick klart för sig att Meuse skulle fortsätta att stiga. På grund av att det hade regnat sedan början av december, hade man på departementsnivån försatts i beredskap redan den 13 december och man hade täta kontakter med borgmästarna i de kommuner som fanns i riskzonen. Ungefär tvåusen människor evakuerades i en första omgång. Efter att vattnet stigit till 5.14 meter, genomförde man ytterligare evakueringar, vilket bland annat ledde till svåra trafikproblem. Genom att julen stod för dörren var man också tvungen att ta med ett ökat resande till och från de drabbade städerna i beräkningen, vilket ytterligare skulle komplicera trafikbilden. Allmänheten tog också helt resolut och flyttade på de vägskyltar och andra avspärrningsanordningar i sina försök att ta sig fram. En ytterligare belastning på de lokala myndigheterna var de ungefär fyrausen telefonsamtal som borgmästarna fick ta emot från allmänheten. Om allmänheten fått tillräcklig information från andra källor, hade detta troligtvis inte hänt, även om det är vanligt i Frankrike att vända sig till borgmästaren för att få upplysningar när något händer i närmiljön.

Allmänt kan sägas att många invånare inte stod främmande inför översvämningar och därför reagerade man tämligen snabbt. Trots detta tog man i många fall inte särskild notis om varningarna, eftersom man tyckte att höga vattenflöden inte tillhörde ovanligheterna. Många äldre vägrade dock att evakuera eftersom de var rädda för att få sina hem länsade om de gav sig i väg. Detta ledde till att räddningstjänsten fick försöka övertala folk att lämna området och om man inte lyckades med det, försöka förse dem som stannade hemma med mat och andra förnödenheter. Prefekten och en deputerad besökte tillsammans med representanter för gendarmeriet och armén det värst drabbade områdena den 23 december när vattenståndet var som högst.

På samma sätt som under översvämningarna 1993, hanterades situationen 1995 på lokal och departemental nivå. Denna gång sattes emellertid ORSECplanen i verket, dock i ett ganska sent skede i hanteringen. Den 29 januari stängdes broarna i Charleville-Mézières för person- och biltrafik. Måndagen den 30 januari sammankallades en ekonomisk kommitté och en lokal kollektivservicekommitté för att utvärdera vilka skador som drabbat industri och köpenskap liksom infrastrukturen. Prefekten gjorde även ett andra besök på de drabbade orterna. ORSECplanen avvecklades gradvis.

Tyskland

Både beslutsfattare och allmänhet togs på sängen 1993 när översvämningarna blev ett faktum och inte minst av de mycket snabbt stigande vattennivåerna. 1995 var man i och för sig mer förberedd, men till skillnad från 1993 började man allt mer diskutera orsakerna till översvämningarna, framför allt i de senare skedena. Man började mer och mer att resonera kring den mänskliga faktorn som orsak till översvämningarna, något som man inte gjort 1993. då man mest hade skyllt på vädret. Det är intressant att notera att man redan 1993 i Frankrike började resonera i dessa banor och där infrastrukturen pekats ut som syndabock.

1993 var allmänheten inte bara otillräckligt förberedd utan även oskyddad mot skadeverkningar. Medlen för att möta händelsen materiellt och infrastrukturellt var otillräckliga. Man

hade också stora personalproblem på räddningstjänsten eftersom både ordinarie och frivillig räddningspersonal var julledda. Värt att notera är den stora solidaritet och villighet att hjälpa som kom till uttryck i många olika sammanhang.

Formellt katastroftillstånd proklamerades varken i samband i samband med översvämningarna 1993 eller 1995 trots att de skador som uppstod var mycket svåra. Orsaken till detta är att lagstiftningen¹²⁹ i Rheinland-Pfalz inte medger att katastroftillstånd proklameras.

Även om delstatslagstiftningen inte tillåter att katastroftillstånd proklameras, står det den administrative samordnaren fritt att deklarerar storolycka och att med juridiskt stöd begära förstärkning från försvarsmakten. Om en situation karaktäriseras som storolycka är detta dock en strikt intra-administrativ och formell procedur och någon mer juridisk stöttning behövs inte. Myndigheterna i Koblenz använde icke desto mindre inofficiellt, uttrycket katastroftillstånd, huvudsakligen för att underlätta kommunikationen med media och allmänheten. Även om katastroftillstånd inte utlystes, hanterades situationen i praktiken som om detta var fallet.

Nederländerna

Nederländerna har en lång historia av översvämningsförebyggande och vattenflödeskontroll eftersom en stor del av landet ligger under havsnivån och att landet dessutom drabbats av översvämningar med jämna mellanrum. 1993 var man trots detta dåligt förberedd för översvämningar. Översvämningsvarningar hade visserligen utfärdats då och då, men inget allvarligt hade ju hänt. Att översvämningar skulle komma från havet, om de kom, var man självfallet inställd på, men att översvämningarna skulle komma från "andra hållet" d v s att floderna skulle svämma över, var man inte förberedd på. Den första varningen som gick ut 1993 drogs också tillbaka efter två dagar (Rosenthal & 't Hart, 1997:104). 't Hart (1996)¹³⁰ ser hanteringen av de holländska översvämningarna, både den 93 och den 95, som något som han kallar "policy fiascos" genom att man från myndigheternas sida stirrat sig blind "hotet från havet" men inte analyserat vilka konsekvenser en flodöversvämning skulle få.

I samband med översvämningarna 1993 stod de lokala myndigheterna för spridningen av förstahandsinformationen genom flygblad. Det står klart att relativt många personer (ungefär tre fjärdedelar) läste dessa flygblad, men många ansåg att informationsinnehållet var oklart, otillräckligt och inaktuellt. Under översvämningarna 1995 stod istället media till största delen för förstahandsuppgifterna.

Under översvämningarna 1993 vidtog olika prognos- och hanteringsansvariga myndigheter inga åtgärder förrän vattennivåerna nådde de värden som betecknades som kritiska i myndigheternas katastrofplaner. 1995 väntade man inte lika länge, utan började förbereda sig och vidtog åtgärder på ett mycket tidigare stadium.

RWS arbetssätt och inställning ändrades också mellan 1993 och 1995 så tillvida att man 1995 försåg kommunerna med inofficiella långtidsprognoser istället för de formella tolvtimmarsprognoserna som man gjort 1993 och som varit alltför kortsiktiga och som sådana dåliga underlag för varningar till både myndigheter och allmänhet. Allmänheten ansåg också att RWSs informationsförmedling förbättrats märkbart 1995 både vad gäller timing och innehåll.

¹²⁹ State Disaster Response Act of R-P.

¹³⁰ 't Hart, P.: Workshop on Simulation and Scenarios in Crisis Management Planning. In: Johansson, I. och Skoglund, P. (Eds.): Proceedings from the International Conference on Crisis Management at the National Level. Stockholm, 1996.

Efter översvämningarna 1995 var också missnöjet stort bland de drabbade med den kompensation som förhandlats fram och som inrikesdepartementet skulle stå för. Ett antal stora företag startade en rättsprocess för att försöka få regeringen att ta ansvar och betala för den förebyggande evakuering som ägt rum. Jordbruksministeriet mötte också kritik då det visade sig att även jordbrukarna hade starka invändningar mot den kompensation som förhandlats fram. Avtalen förhandlades om och ändrades flera gånger och i slutänden betalade regeringen för nästan allt. Regeringen ersatte till slut både skador på tillgångar samt stod för extrakostnaderna i samband med uppröjningsarbetet.

Sverige: Västernorrland¹³¹

Första eller andra dagen under händelserna blev en tjänsteman på länsstyrelsen uppringd av en säkerhetsansvarig för en av kraftanläggningarna. Denne meddelade att problem skulle kunna uppstå i Ljungan inom några dygn och meddelade att kraftbolaget skulle vilja frånga vattendomen. Han undrade vidare om länsstyrelsen hade möjlighet att bevilja dispens för detta och refererade till en källa i Norrbotten.

Länsstyrelsen meddelade att sådan dispens inte kan ges och sade sig betvivla att något sådant gjordes vid någon annan länsstyrelse. Det föreföll orimligt, tyckte tjänstemannen, att man på regional nivå skulle ha kompetens att bedöma förhållanden i ett helt älvsystem liksom att kunna avgöra om en enskild vattendom skulle kunna frångås. Enda möjligheten för länsstyrelsen att påverka vattenregleringen är i fall där en situation kan betraktas som räddningstjänst.

Man framhåller i sammanhanget att det förekommit mycket resonemang fram och tillbaka på olika nivåer och inom olika intressegrupper om länsstyrelsens mandat i rollen som tillsynsmyndighet för vattenregleringen, vilket kanske borde ha fungerat som varningsklocka. På Länsstyrelsen menar man att alltsedan länsstyrelserna fått tillsynsansvaret för dammsäkerheten 1984 har resonemanget tagit ökad fart och inte minst sedan tillsynsansvaret blivit än tydligare i och med den utökade lagstiftningen¹³².

På frågan om huruvida allmänhetens och länsstyrelsens syn är samklang med hur verksamheten fungerar i en verklig situation med höga flöden svarar företrädaren för länsstyrelsen så här:

Frågar man gemene man så är det kraftbolagens ekonomiska intressen som är roten till det som inträffat./.../Vattensystemet är ett system som skall fungera från källa till hav och jag tror inte att det finns några större egenintressen i att göra si eller så. Man har gjort det här på prognoser och med utgångspunkt från hur vädergudar och natur betett sig under ett långt antal år. Och nu börjar naturen bete sig på ett annat sätt och det har vi inte lärt oss. Älven är ett levande organ men i och med att den är reglerad har någon fått ett ansvar för detta. Men dammägaren i Sollefteå eller någon annanstans måste ju släppa ut det vatten som kommer¹³³.

Ett påpekande som förts fram vid intervjuerna med länsstyrelsen i Västernorrlands län är att det knappast finns några äldre kvar i befolkningen som kan berätta om hur älvarna betedde sig före regleringen och att vattenståndet då var betydligt högre. Man har helt enkelt invaggats i tron att regleringen har gjort att vattenståndet inte kan nå upp till de nivåer som var vanliga före regleringen. Så här uttrycker man sig:

¹³¹ Länsstyrelsen Västernorrlands län i intervju, mars 2001.

¹³² Miljöbalken 1998:808

¹³³ Länsstyrelsen Västernorrlands län i intervju, mars 2001.

Folk trycker på och kräver att få bo närmare vattnet. Och så ger man efter i den kommunala planhanteringen¹³⁴.

Vad gäller medias rapportering kring händelserna i Västernorrland, menar man på länsstyrelsen att återgivningen i pressen varit relativt balanserad, men att syndabockarna har varit många. Kraftbolagen har varit de som fått stå vid skampålen för att ekonomiska intressen stått i förgrunden. Det här tycker länsstyrelserepresentanten inte är riktigt rättvist och motiverar det så här:

Det är vi, samhället, som givit bolagen i uppgift att producera strömmen till oss för vintern. Och det gör man utifrån ett visst system, tar hand om vårflod och fyller på det man tömt under vintern och sen så kommer en höstflod och man bygger upp så att det skall räcka hela vintern. Sen kommer en situation när det regnar så in i hoppsan mitt i sommaren och då är systemet så trögt[]så det är inte så lätt att säga att det borde ni tänkt på i juni och tappat till bottennivån¹³⁵.

Problemen ligger, menar man, i att aktörerna inte har inventerat och utvecklat möjligheterna att "ta hand om det vatten som kommer ner"¹³⁶. En nyckelfaktor i sammanhanget är väder- och flödesprognosernas tillförlitlighet. Även om tredygnsprognoserna i sig har hög tillförlitlighet så hjälper det inte i situationer när det exempelvis regnar oupphörligt, något som inte kan förutses med hög tillförlitlighet i prognoserna. Även om det hade funnits tillförlitliga långtidsprognoser, skulle kraftbolagen i alla fall inte kunna frångå gällande vattendom i förebyggande syfte.

Sverige: Västra Götaland och Värmland

När det gäller ansvaret för översvämningarna i Värmland har såväl media som allmänhet pekat ut kraftbolagen som huvudansvariga. Denna syn mildrades dock över tid, eftersom man insåg att det långdragna regnandet inte kunde skyllas på kraftbolagen. En annan uppfattning som framfördes som orsak till problemen var att Byälven hade tillåtits slamma igen, vilket försvårade vattenföringen. Detta förhållande skyllde man i första hand på kommunen.

Att räddningstjänsten hade det formella ansvaret för räddningsinsatserna stod tidigt klart för alla berörda. Från räddningstjänstens sida arbetade man utifrån att "det som är viktigt är att någonting görs". Uteblivna eller försenade insatser kunde annars lett till följdskador som skulle blivit betydligt större och kostsammare än själva insatsen. Räddningsledaren i Arvika konstaterade att "det är viktigt att poängtera: tvåhundra fastighetsägare kan inte [gå ihop och] bilda ett garde och göra en insats. Där måste samhället kunna gå in och täcka sådana påfrestningar"¹³⁷.

När det gällde att bedöma räddningstjänstens insatser och människors enskilda ansvar, kom beslutsfattarna in på många svåra frågeställningar som t. ex. "Vad är rimligt att kräva av en människa? Är det verkligen vår mening att köra folk i konkurs? Eller att någon arbetar så hårt att han tar livet av sig"¹³⁸? Utifrån risken för sådana konsekvenser tog man ibland flexibla prioriteringsbeslut. "Som samhällsanställd kan man inte bara säga att det inte är vårt ansvar"¹³⁹.

¹³⁴ Länsstyrelsen Västernorrlands län i intervju, mars 2001.

¹³⁵ Länsstyrelsen Västernorrlands län i intervju, mars 2001.

¹³⁶ Länsstyrelsen Västernorrlands län i intervju, mars 2001.

¹³⁷ Räddningsledaren i Arvika i intervju, mars 2001.

¹³⁸ Räddningsledaren i Arvika i intervju, mars 2001.

¹³⁹ Räddningsledaren i Arvika i intervju, mars 2001.

På räddningstjänsten i Arvika var man redan från början tydlig när det gällde att informera om att ansvaret för återuppbyggnad/sanering/återställande inte vilade på räddningstjänsten. Tydligheten riktade sig även mot den egna kommunens förvaltningar. Detta gällde bland annat rivningen av uppbyggda vallar och återställandet av skador som orsakats av insatserna. Räddningspersonalen rådde därför de drabbade att redan före invallningarna ta kontakt med sina försäkringsbolag för att nå överenskommelser om ersättning för återställande.

När beslutet kom om att räddningstjänstfasen var avsluta, fick ett befäl i uppgift att 'plåstra om' folk, gå igenom olika handlingsalternativ inför återställande samt att agera kontaktperson gentemot försäkringsbolagen.

”Personer har till och med fått skriva på att de är införstådda med vad det innebär att räddningstjänst avslutas, resten är ditt. Men det finns ändå en risk att folk 'glömmer bort' och tycker att 'nu skall ni återställa, plocka bort det här' och 'varför har ni inte gjort det här, nu när ni har satt så mycket skador’¹⁴⁰.

Sammanfattning

Det samlade intrycket av allmänhetens och räddningstjänstpersonalens agerande i samband med händelserna 1993 och 1995 är att man visade stor solidaritet med dem som drabbats, framför allt i Tyskland. Allmänhetens förväntningar på myndigheterna förefaller framför allt ha rört informationsförmedlingen och det ansvar för orsakerna till översvämningarna som regeringen förväntades ta i stort. I Nederländerna och Tyskland hade allmänheten högre förväntningar på myndigheternas förmåga att förse allmänheten med information än vad myndigheterna de facto hade, speciellt på den lokala nivån. Den holländska allmänheten fann myndigheternas information oklar och inaktuell och under översvämningarna 1995 hade många bytt informationskälla från myndigheter till massmedia. I Tyskland vände sig allmänheten till de lokala myndigheterna för att få information och dessa blev snabbt helt överbelastade. Samma sak hände i Frankrike.

Vad gäller de svenska förhållandena under översvämningarna 2000 kan följande konstateras. I akuta räddningstjänstsituationer förlitar sig allmänheten i hög utsträckning på myndigheternas agerande. Allmänheten hyser stort förtroende för räddningstjänsten, som företrädare för det offentliga, och vars agerande förknippas med samhälleligt ansvarstagande. I Sverige förlitar man sig inte på privata initiativ på samma sätt som gjordes exempelvis i Tyskland under översvämningarna 1993 och 1995.

Former för informationsförmedling och informationsinnehåll

Frankrike

Det var huvudsakligen genom SAC¹⁴¹ som händelseutvecklingen observerades 1993. SAC meddelade prefekten i departementet Ardennes, som omedelbart inrättade ett kriscentrum på prefekturen och i sin tur meddelade borgmästarna i de orter som hotades och gav en prognos om hur högt vattnet skulle stiga. Prognoserna visade sig sedan vara felaktiga och nivåerna steg mycket mer än som var meddelat. Man var genomgående missnöjd med SACs meddelanden som man tyckte var oklara och dessutom enbart täckte vissa delar av departementet. Dessutom klagade borgmästarna och cheferna för socialtjänsten på att de vattennivåer som

¹⁴⁰ Räddningsledaren i Arvika i intervju, mars 2001.

¹⁴¹ Services d'Annonce des Crues

angavs inte var förståeliga på grund av att man använde sig av olika måttenheter och måttstandard och att de prognoser som SACs var dåligt underbyggda.

Borgmästarna, som hade god lokalkännedom och var vana vid att översvämningar inträffade regelbundet, ställde följaktligen inte heller in sig på att få någon tillförlitlig information fortsättningsvis från myndigheten, utan mobiliserade sina egna observatörer. Man tog alltså egna initiativ och kontaktade orter uppströms för att kunna ta del av deras observationer för att kunna göra egna bedömningar. Man ordnade telefonnummer som allmänheten kunde ringa till gratis och satte dagligen upp affischer med senaste översvämningsnytt. Dessutom körde högtalarbilar runt i områdena och informerade. Så snart nivåerna översteg fyra meter samlade man egen kriskommitté på ort och ställe och flera hundra personer lämnade allt vad de hade för händer för att arbeta heltid med översvämningen. En stor svaghet i hanteringen av 1993 års översvämning i Frankrike var som synes det dåligt fungerande permanenta varnings- och kommunikationssystemet.

Under översvämningen 1995 gick det annorlunda till. Folk från den kommunala tekniska servicen observerade att Meuse började stiga och försökte få fram information från prefekturen. Efter det att SAC tagit kontakt med prefekturen följande dag och meddelat att Meuse hade överstigit fyrametersnivån, informerade prefekturen borgmästarna i kommunerna kring Meuse och dess bifloder. I Charleville-Mézières försattes de kommunala myndigheterna i larmtillstånd och man började bygga fördämningar. En kommitté ledd av borgmästaren tillsattes för att skapa dialog mellan samtliga inblandade aktörer. Andra kommuner organiserade liknande aktioner. Kriskommittén på prefekturen inrättades tre dagar efter det att den första varningen kommit.

Det nya vädervarningssystem som införts efter 1993 fungerade relativt väl 1995. Genom hela händelsen fick borgmästarna kontinuerlig information via SAC. Det verkade som man hade mycket mer tid den här gången för att implementera åtgärder än under översvämningen 1993 och det nya vädervarningssystemet ledde till tidsvinster. Media publicerade information och mycket mindre kritik riktades från kommunalpolitikerna än under händelserna 1993. Samma affischer och samma högtalarbilar som 1993 användes även denna gång. Högtalarbilar och varningsaffischerna var en väl bekant syn för allmänheten. Det ordnades med gratistelefonnummer även denna gång.

Tyskland

Miljöministeriet i Rheinland-Pfaltz och myndigheterna i Köln och Koblenz distribuerade såväl 1993 som 1995 informationsbroschyrer som innehöll både detaljerad information och informationskällor (telefonnummer och adresser m m) och hur dessa källor skulle nås och vilka mått och steg som allmänheten skulle ta. Dessutom gavs information om radiofrekvenser etc. Detta skedde enligt de etablerade rutiner för varning till allmänheten som fanns i delstaten. Dessa rutiner förändrades inte mellan översvämningarna. Till rutinerna hörde också att myndigheterna även skulle affischera för att nå ut med information i riskområden. Det här visade sig inte vara särskilt effektivt 1993 eftersom vattnet steg så snabbt till skillnad mot tidigare års översvämningar och det gjorde att informationen var gammal redan när affischerna kom upp. Det var en lärdom som man tog vara på 1995.

Bortsett från personalbristen var det största problemet 1993 kommunikationerna i Tyskland på samma sätt som i Frankrike. Det rådde både brist på telefonkapacitet och radiokanaler och på radiokommunikationsutrustning och tillgängliga frekvenser. Tilläggas bör att förstärkningar från andra organisationer eller områden inte använde samma frekvenser och förinställda fasta

kanaler, vilket skapade problem och hindrade samordningen. Försvarets frekvenser matchade inte heller övrigas. Eftersom telekommunikationerna bröt samman 1993 fick räddningstjänsten lov att använda sig av högtalarfordon på samma sätt som man gjorde i Frankrike. Man patrullerade även med båtar i områden där man inte kunde komma fram på annat sätt. Det som skiljer hanteringen av händelserna 1993 från 1995 års är att infrastrukturen väsentligen hade förbättrats 1995.

Nederländerna

Stora brister i informationsförmedlingen präglade även hanteringen i Holland 1993. Det första informationsproblem som man stötte på var att det inte kom några förvarningar alls från de länder som redan hade drabbats och närmast då från Belgien. 1993 förekom ingen samordning mellan belgiska och holländska myndigheter i detta sammanhang. Från belgisk sida tog man inte kontakt med de holländska myndigheterna för att informera om situationen uppströms eftersom detta, enligt utsago, inte var en uppgift för de belgiska myndigheterna på motsvarande nivåer och följaktligen skedde heller inget informationsutbyte, inte ens på lokal nivå. I Nederländerna vidtogs heller inga åtgärder för att få fram information från Belgien och översvämningarna kom som en överraskning för holländarna på andra sidan gränsen. Så småningom växte kontakter långsamt fram.

Den holländska räddningstjänsten höll i sin tur strängt fast vid de gamla krishanteringsplaner som man hade för översvämningssituationer. Man vidtog inga som helst åtgärder förrän vattenmassorna hade nått den nivå som var satt som gräns i planerna. Det man inte hade planerat för var snabba nivåhöjningar. Konsekvensen blev att räddningstjänsten 1993 inte gick ut med översvämningssvarningar till allmänheten förrän det nästan var för sent.

De lokala, provinsiella och lokala krishanteringsnivåerna engagerades först när den andra översvämningssvarningen gick ut från vattenmyndigheterna¹⁴² i Holland. När strukturen väl hade aktiverats var det brandförsvaret som skötte informationsförmedlingen från vattenmyndigheterna till kommunerna.

Det fanns också interna problem med informationsförmedlingen både vad gäller innehåll, form och tidsmässighet, speciellt mellan den holländska myndighet som ansvarar för översvämningssvarningar (RWS) och kommunerna. Kommunerna fick istället denna information dels direkt från regeringen dels via media. Informationen var dock i många fall oklar och motsägelsefull.

Lokala media stod för förstahandsinformationen vid översvämningarna 1993. En betydande del av de drabbade berättade också att man fått sin första information genom egna observationer eller genom varningar från grannar och bekanta. Informationsförmedling via framför allt lokala media, kom under översvämningarna att spela en mycket större roll än direktförmedlingen från de lokala myndigheterna. Cirka en tredjedel av allmänheten hade kommunala informationskällor som förstahandskälla. De kommunala myndigheterna och media drog båda fördelar av varandras samarbete. Media gav borgmästarna möjlighet att visa upp vilka svårigheter deras kommuner hade att hantera och de lokala myndigheterna såg till att media hade god tillgång både till information och till arbetsutrymmen.

Eftersom en del kommuner inte hade resurser och möjlighet att ta hand om media på ett tillfredsställande sätt, kände man sig överrumplad av anstormningen av riks- och internationella

¹⁴² Polder Boards

media. De lokala myndigheterna kom senare också att kritiserats hårt av media för bristerna i informationspolicy.

Medan stora delar av allmänheten inte tyckte att man fått några varningar över huvud taget under översvämningarna 1993, tyckte man på det stora hela taget att myndigheterna hade förbättrat sig 1995 och nått ut med varningar i tid. Trots att man tyckte att informationsförmedlingen hade förbättrats 1995, var en så stor andel som tjugo procent av dem som skulle evakueras inte informerade om detta när evakueringen påbörjades.

Sverige: Västernorrland, Västra Götaland och Värmland

En länsstyrelse har i samband med att en samhällspåfrestning inträffar bland annat till uppgift att underrätta berörda centrala myndigheter i frågor som har särskild betydelse för myndigheten (t ex SRV i samband med räddningstjänst). Länsstyrelsen skall vidare underrätta regeringen om händelser av vikt som inträffat i länet.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län anser att länsstyrelsen vid sidan av dessa formella uppgifter spelar en viktig roll även när det gäller att samordna informationsfrågor generellt och då inte minst informationen till allmänheten. Länsstyrelsen har för detta ändamål skapat ett visserligen informellt men väluppbyggt nätverk som består av statliga myndigheter, kommuner, landsting, mediaföretag, vilket bland annat är ett resultat av arbetet inför millennieskiftet.

Att information i samband med samhällsstörningar också är en huvudpunkt på kommunernas dagordning visar sig i kommunernas lednings- och informationsplan. Räddningsledaren i Arvika betonar vikten av att rätt kompetens knyts till kommunens upplysningscentral. För att brett kunna bemöta allmänhetens frågor i samband med händelseutvecklingen i Arvika, ingick bland annat representanter för gatukontoret, miljöförvaltningen och socialförvaltningen i Arvikas upplysningscentral.

En alternativ informationskälla för allmänhet och media under översvämningarna var kommunernas, länsstyrelsernas och de statliga myndigheternas hemsidor på Internet. Bland annat lade Arvika kommun, på samma sätt som SMHI, kontinuerligt ut aktuell information på nätet. Enligt den undersökning¹⁴³ som Styrelsen för Psykologiskt försvar (SPF) gjorde i Arvika hade sexton procent av de boende i de värst drabbade områdena, använt sig av Arvika kommuns hemsida som informationskälla. Flertalet av dessa Arvikabor var nöjda med den information som fanns tillgänglig där.

I SPF:s intervjuundersökning, som gjordes med femhundra Arvikabor, belystes och jämfördes medias fördelaktiga bild av hanteringen med allmänhetens uppfattning vid en av de mest kritiska tidpunkterna i översvämningarna¹⁴⁴. Undersökningen skulle dels belysa människors upplevelse av akut fasen och dels ge de drabbades syn på kommunens insatser. Endast en av fyra tillfrågade uppgav att översvämningarna medfört problem av något slag. Nio och av tio tillfrågade hade mycket eller ganska stort förtroende för kommunens hantering av problemen och för den information som gavs av kommunen. Arvikaborna var även positiva till massmediernas rapportering. De lokala massmedierna rankades högst som informatörer. Lokala tidningar, P4, SVT:s och TV4:s regionala sändningar var de vanligaste nyhetskanalerna, men även SVT:s nyhetssändningar liksom samtal med vänner och bekanta var hörde till de mest de mest förekommande informationskanalerna. Informationen ansågs saklig

¹⁴³ "Sammanfattning av intervjuer med boende i Arvika med anledning av översvämningarna" SPF 2000.

¹⁴⁴ "Sammanfattning av intervjuer med boende i Arvika med anledning av översvämningarna" SPF 2000.

och man ansåg inte att problemen hade överdrivits och att problematiken inte heller givits för stort utrymme i nyhetsrapporteringen.

Mediernas nyhetsförmedling gav en tydlig bild av Arvika som ett krisdrabbat samhälle. Massmedierna förmedlade även bilden av att situationen under översvämningarna hanterades på ett tillfredsställande sätt av såväl ansvariga myndigheter som boende i de drabbade områdena.

Sammanfattning

Den gemensamma nämnaren för alla inblandade parter under de kontinentaleuropeiska översvämningarna 1993 var bristerna i informationsförmedlingen, framför allt i förvarningssystemet och i prognossäkerheten. I Frankrike var man 1993 till exempel tvungen att skapa nya informationsvägar på lokal nivå, då kontakterna med prognosmyndigheterna inte fungerade.

I Tyskland fann man att den informationsstrategi som skulle tillämpas i en översvämningssituation, inte alls var anpassad till så snabba förlopp som 1993 års, vilket ledde till att den information som fanns tillgänglig blev inaktuell i det ögonblick som den nådde mottagaren.

I Nederländerna fick en stor del av den hotade befolkningen bristfällig eller ingen som helst information om konsekvenserna av översvämningen. De flesta fick själva ta reda på hur situationen utvecklades eller fick reda på det genom vänner och bekanta.

Märkbart är att informationsinnehållet och formerna för informationsförmedlingen i samtliga studerade kontinentaleuropeiska länder hade förbättrats avsevärt till översvämningarna 1995.

En annat gemensamt drag i hanteringen av 1993 års översvämningar är att om man på lokal nivå inte är bekant med de etablerade strukturerna för krishantering, och inte heller har handlingsvägarna klara för sig, blir det problem. Det här blir särskilt tydligt i system som bygger på en decentraliserad kris- och katastrofhanteringsstruktur. Delar av den holländska hanteringen av översvämningarna 1993 visar hur okunnighet om etablerade beslutsprocesser och informationssamordning kan både försvåra och fördröja en effektiv hantering.

I Frankrike och Nederländerna vilade ansvaret för att förmedla information till allmänheten tungt på borgmästarna samtidigt som de fick hantera en rad svåra såväl operativa och strategiska frågor, i enlighet med den nationella katastrofplanen. Inte mindre tungt blev det när den information som de skulle förmedla, dels var svår att få tag på och del var irrelevant i många fall. Frågor om när och hur man skulle gå ut med information, blev föremål för lokala avvägningar vilket ibland till och med bidrog till att underminera borgmästarnas trovärdighet som källa och auktoritet i allmänhetens ögon.

I Sverige hamnade Länsstyrelsen i Västernorrlands län i en besvärlig situation i samband med incidenten i Svarthålsforsen under sommaren 2000, då kraftbolagets incidentrapportering inte nådde länsstyrelsen. Länsstyrelsen kunde på så sätt inte nå ut med varningar om den uppkomna situationen till berörda kommuner och centrala myndigheter.

För övrigt var väder- och flödesprognoser några av nyckelproblemen i hanteringen både i de svenska och kontinentaleuropeiska fallen. Vad gäller de svenska förhållandena kan SMHI inte utfärda prognoser med hög tillförlitlighet för längre tidsperioder. Samma förhållanden rådde för de kontinentaleuropeiska prognosinstituten. En prognos som täcker tre dagar anses

tillförlitlig men sträcker man sig längre minskar tillförlitligheten. Detta innebär att effekten av sammanhängande regnperioder inte kan förutses med hög tillförlitlighet, vilket var en komplicerande faktor i samtliga fall.

Informationshanteringen från den kommunala nivån till allmänheten verkar ha fungerat tillfredsställande liksom mellan aktörerna på operativ och strategisk nivå, bortsett från ett par påpekanden från räddningsledningen i Arvika, där man saknade former för informations-samordning. Det kan vidare konstateras att trots att länsstyrelserna var huvudaktörer i de svenska fallen, har länsstyrelsen formellt inte något informationssamordningsansvar, vilket kan uppfattas som ett hinder för smidig informationshantering och samordning.

För att kunna åstadkomma god krishantering förefaller det vara av stort värde att kunna överblicka informationshanteringssystemet som helhet och inte enbart utifrån vars och ens eget aktörsperspektiv.

Medias interaktion med krishanterarna

Frankrike

Det material som finns tillgängligt om den franska hanteringen av översvämningarna 1993 och 1995 har i mycket liten utsträckning belyst och kommenterat denna relation. De sparsamma uppgifter som finns om medias agerande under händelserna rör främst medias positiva aktörsroll i samband uppröjningsarbetet efter översvämningarna. Det fanns en stor vilja att hjälpa och media blev en avsevärd resurs i sammanhanget. Public serviceföretag bidrog i detta sammanhang med specialsändningar liksom regional press med specialutgåvor.

Tyskland

Mediahanteringen var ett stort problem även i Tyskland 1993. De spektakulära händelserna och de uppenbara problem som myndigheterna hade att hantera det snabba förloppet, tilldrog sig ett massivt intresse från media. De flesta räddningstjänstorgan var inte förberedda för att hantera de journalister och mediateam som invaderade översvämningssområdena och som ville ha direktintervjuer. Journalistinvasionen var en överraskning för många av aktörerna som fick avsätta merparten av sin tid för att svara på journalisternas frågor. Problemet med "disaster-turism", dvs invasionen av nyfikna, var också något nytt.

När det gällde att varna allmänheten var samarbetet mellan media och myndigheter mycket gott. Media hade här ingen större frihet att utforma varningsbudskap eftersom formerna för sådana är reglerade i lag i Tyskland, vilket innebär att media får nöja sig med att förmedla förberedda budskap. Relationen mellan regering och media blev också ansträngd genom att man hade olika syn på vad nyhetsförmedlingen skulle innehålla och hur den skulle gå till. Att media dessutom kom med kontroversiella tolkningar av orsakerna till översvämningarna gjorde inte saken bättre.

Media bar i viss mån skulden till detta genom att presentera händelserna som "action news" och "realityTV". Trots detta gick samarbetet mellan olika lokala media, vädertjänsten och myndigheterna smidigt. Lokala media lyfte också fram de uttryck för empati och altruistiskt beteende som visades i de drabbade områdena liksom tåligheten och villigheten att hjälpa. Den nationella nyhetsförmedlingen satsade snarare på att peka på tragedin och på myndigheternas oförmåga att kontrollera höga vattenflöden. Trots allt var media i stort sett överens om att naturkrafter var orsaken till översvämningarna.

1995 framhöll man däremot i åtskilliga TV dokumentärer att den mänskliga faktorn var orsak till översvämningar och särskilt till störtflodsöversvämningar och man tyckte sig ha stöd för detta i vetenskaplig dokumentation. Dokumentärer om växthuseffekten tillsammans med kritiska rapporter om politiska och administrativa tillkortakommanden förekom ständigt. Politikerna å sin sida hävdade att det saknades bevis för att växthuseffekten skulle ha med det hela att göra. Ekologiska katastrofer var namnet för dagen i media och översvämningarna blev favoritämnet. Detta hade till följd att politikernas röst dränktes i forskarnas och miljögruppernas och man började skönja ett gryende intresset hos allmänheten för "man made" disasters.

De flesta nationella och internationella media som rapporterade från händelserna 1995 ansåg tillsammans med olika miljöaktivistgrupper och en växande del av allmänheten att översvämningarna 1995 i samtliga drabbade länder var exempel på hur nationernas och myndigheters översvämningssäkerhetsarbete och krishanteringspolitik misslyckats (Rosenthal & 't Hart, 1998:157).

Nederländerna

Både under 1993 och 1995 var samarbetet mellan media och de lokala myndigheterna intensivt. Man kan nästan hävda att det uppstod en symbios mellan dem. Denna symbios hade sin grund dels i det starka behov som borgmästarna hade att förmedla bilden av eländet i den egna kommunen, dels i det behov av god tillgång till information och arbetsförhållanden som media hade. Det här skapade ömsesidiga förmåner och som hade till följd att inga konflikter uppstod mellan dem. Under händelserna 1993 kan man nästan säga att enskilda borgmästare hade monopol på vissa lokala media. 1995 var situationen en annan eftersom större områden drabbades och de borgmästare som hade varit huvudkällor för media 1993 blev följaktligen bara en av många som media behövde för att göra en bred rapportering.

Sverige

Eftersom tonvikten i den svenska studien ligger på dynamiken i beslutsstrukturerna, har interaktionen mellan media och krishanterare inte belysts i någon nämnvärd utsträckning, och en svensk jämförelse kan därmed inte göras.

Sammanfattning

Att händelserna i Europa 1993 och 1995 kom att få så stor uppmärksamhet i tyska och holländska media var inte oväntat. Överraskningseffekterna var stora under båda händelserna eftersom man inte kunde förvänta sig att två hundraårsflöden skulle slå till med så kort mellanrum. Att de höga flödena dessutom var både intensiva och långvariga gjorde inte mediaintresset mindre. Man hade ju aldrig upplevt något liknande, inte minst i Nederländerna, där den närmaste erfarenhet man hade av svåra översvämningarna daterade sig till 1953. Då kom flödena från havet och inte från de europeiska floderna. Att händelserna återgavs som action news gjorde inte intresset mindre från allmänhetens sida och bidrog troligtvis till den katastrofturism som plågade myndigheterna, inte minst i Tyskland. Att media hjälpte till att blåsa under miljögruppernas opinionsyttringar om orsakerna till översvämningarna, är ställt utom allt tvivel.

Offentliga åtaganden visavi privata risker: Ersättningsfrågor

En särskilt känslig fråga i samband med katastrofer, oavsett vad de orsakats av, rör ekonomisk kompensation och resurser för återhämtning eller i korthet: Vem betalar? Allvaret i denna fråga stryks under gång på gång bland annat genom rapporter från rättegångar i efterförloppet

till olika typer av samhällskatastrofer som t ex den i Bhopal och den som Exxon Valdes orsakade. Översvämningar tenderar att återkomma med tätare och tätare mellanrum och ses inte längre som något som inträffar ytterst sällan utan snarare som ett kroniskt traumatiskt inslag i samhällsbilden. För att inte samhället ständigt skall behöva brottas med frågor som rör ersättningsanspråk och ständigt pågående rättegångar, skulle samhället behöva revidera sina försäkringssystem. Data rörande försäkrings- och återförsäkringsförhållanden visar klart en världsomspännande trend mot en ökande grad av ekonomiska skador vid naturkatastrofer. Vittomfattande åtgärder mot översvämningar måste vidtas och sådana skulle bli lönsamma på sikt i jämförelse med de ekonomiska långtidseffekter som följer på översvämningsskador.

Frankrike

Det franska rättssystemet är en grundläggande faktor när det gäller skadekompensation i Frankrike. Lagstiftningen bygger på den solidaritets- och jämlikhetsprincip som infördes i 1958 års konstitution och som berör samtliga franska medborgare som drabbas av utgifter till följd av en samhällsstörning. Denna princip var under lång tid, med vissa undantag, inte mer än en försäkran om skadekompensation. Det var först i lag av den 13 juli 1982 som denna försäkran kopplades samman med vissa garantiutfästelser vid naturkatastrofer. För att anpassa den lagstiftning som var relevant för försäkringsfrågor, kompletterades denna i Lag av den 25 juni 1990 samt i Lag av den 16 juli 1992. Denna juridiska anpassning gäller egendoms-kompensation, dock ej enskilda kompensation. Denna utökade lagstiftning har sin grund i de översvämningar som drabbade Frankrike i början av 80-talet.

Det förekommer ingen strikt eller preciserad juridisk definition av begreppet ”naturkatastrof med försäkringstäckning”, inte heller finns någon specificering av händelser som omfattas av begreppet. En naturkatastrof bedöms istället med hjälp av kriterier som rör risk och intensitet. Implementeringen av det försäkringssystem med statliga garantier, som är resultatet av denna juridiska anpassning, är avhängig myndigheternas agerande. Det ankommer således på myndigheterna att utfärda en interministeriell deklARATION av ”naturkatastroftillstånd” i enlighet med en strikt procedur för att försäkringssystemet skall träda i kraft.

Denna deklARATION görs i en process med olika steg och nivåer. En begäran om implementering görs av borgmästaren och sänds till departementsprefekten som har en månad på sig att göra en departementsrapport, inkluderande en rapport om orsaken till och intensiteten i händelsen, en teknisk rapport och en lista på drabbade kommuner. Denna rapport sänds sedan till DSC¹⁴⁵ på inrikesministeriet och hänförs till en rådskommitté. En informell kommission träffas för att bedöma varje händelse. Kommissionen består av representanter för DSC, finans- och miljöministerierna. Kommittén gör en rekommendation som kan transformeras till en officiell katastrofdeklARATION. Om detta sker blir deklARATIONEN föremål för en interministeriell order. Inte sällan ger händelserna upphov till flera tolkningar.

I fall där implementering skett skall kompensation betalas ut inom en tremånadersperiod. Prefekten spelar en nyckelroll i kompensationsprocessen i och med att denne har ansvaret för att koordinera efterkrisrapporteringen enligt ett dekret av 26 mars 1993. Försäkringsproceduren omfattar enbart dem som är försäkrade och villkoren för kompensation är att skadan är en direkt följd av händelsen. Det finns ingen relation mellan premien som bestämts av myndigheterna och riskexposition. Detta är anledningen till att kompensation i vissa fall ansetts vara otillräcklig i relation till skadan.

¹⁴⁵ Direction de la Sécurité Civile

Detta försäkringssystem fungerade relativt bra fram till i mitten av 90-talet. Försäkringsbolagen gjorde ständigt vinster eftersom premierna översteg ersättningsanspråken. En annan indikation på att det hela fungerat väl är att försäkringsbolagen dittills inte åberopat statliga försäkringsgarantier. I början av 90 talet förekom dock enstaka fall där försäkringsgivare villkorat försäkringstagare i högriskområdet, t ex krävt att försäkringstagaren skulle vidta förebyggande åtgärder för att bli omförsäkrad.

Lag av den 22 juli 1982 begränsar ersättning för sådana kostnader som en kommun ådragit sig i direkt anslutning till räddningsoperationer. Teoretiskt ålägger också lagen förmåns-kommunen att ersätta staten och andra myndigheter för de kostnader som dessa myndigheter ådragit sig när de utfört räddningsoperationer.

I fall där ORSEC-planen satts i verket betalar förmånstagar-kommunen ingenting så länge som de myndigheter som står för hjälpinsatser tillhör samma försvarszon eller tillhör en region som löper risk att drabbas av liknande händelser. Återbetalningsprincipen har egentligen aldrig tillämpats i praktiken och de undantag som lagen föreskriver har förstärkts i praktiken. Trots detta tycks det som om staten och till och med den operativa verksamheten av solidaritets-skäl undantar förmånstagar-kommunen från sådan betalning. Dessutom kan staten skjuta till extramedel.

Detta kompensations-system utesluter inte andra former av hjälp och understöd från kommuner, departement, regioner och nationell nivå eller EU-nivå. Även om kompensation snabbt betalas ut så behövs ofta extra insatser för enskilda individer.

Under översvämningarna 1993 gick en rundskrivelse ut till alla invånare i Charleville-Mézières som påminde dem om nödvändiga formaliteter. Handelskammaren gav en av sina medlemmar juridiska befogenheter att agera som "flood czar" för att hjälpa och vägleda drabbade butiksägare och andra näringsidkare att hantera betalningssituationen. Tretusen personer drabbades av översvämningarna och c:a ettusen bostäder förstördes, ett stort antal vägar och tjugo broar skadades mer eller mindre.

Den kompensationsprocess som deklarerades av naturkatastrof medgav, sattes här snabbt i rörelse. Den interministeriella begäran undertecknades den 7 januari 1993. Den totala kostnaden för översvämningen uppgick till sjuhundrafemtio miljoner franc och av dessa täcktes 500 miljoner av försäkringsbolag som utgick till enskilda och näringsverksamhet. Vissa problem med otillräckligt försäkringsskydd inträffade i några fall och gällde främst låginkomsttagare och vissa näringsföretag. Socialtjänst och välgörenhetsorganisationer sörjde för viss insatsverksamhet. Departementet Ardennes erhöll statsfinansierat stöd för uppbyggnaden av infrastrukturen. 1993 års händelser förstärkte den politiska debatten rörande infrastruktursatsningar längs Meuses dalgång, framför allt att förstärka vallarna. Samtidigt genomfördes demonstrationer av aktionsgrupper som hävdade att det vore bättre att sluta skövla skogsområden i flodnära områden.

Under händelserna 1995 utsattes befolkningen för extremt svåra påfrestningar. Många av invånarna, såväl individer som näringsidkare, förlorade allt för andra året i rad. Några av dem hade just slutfört reparationerna av sina skadade hem och verksamheter. De nya skadorna blev omfattande. Husväggar var t ex blöta eller fuktiga i månader efteråt. Assistansteam upprättades in enlighet med den utarbetade lokala understödsplanen. Återigen utsåg handelskammaren en "flood czar" och köpmannaorganisationer gav understöd till näringsidkare. Den 5 februari 1995 inrättade försäkringsbolagen en katastrofkommitté.

Med hjälp av olika sammanslutningar, röjde invånare och näringsidkare upp efter händelserna. Det fanns en stor vilja att hjälpa och media blev en avsevärd resurs i sammanhanget. Public serviceföretag bidrog med specialsändningar liksom regional press med specialutgåvor. Bankkonton öppnades för att ta emot frivilliga bidrag. Denna gång drabbades ungefär tolv tusen personer och flera tusen bostäder. Ett drygt tusental företag och över tiotusen anställda drabbades. För de företag som drabbades 1993 var skadorna denna gång två till tre gånger större.

Den interministeriella order som deklarerade naturkatastroftillstånd för tvåhundra trettiosex kommuner signerades den 6 och 21 februari. Till skillnad från 1993 så reagerade försäkringsbolagen snabbt och sände värderingsmän från hela landet. Kompensationen från försäkringsbolagen beräknades till sjuhundra femtio miljoner francs. Förutom denna kompensation så utgick annan hjälp till företag som drabbats hårt på grund av närheten i tiden till det första skadetillfället. Conseil Général bidrog med att inrätta system för lån och andra bidrag speciellt för förlorad utrustning och materialinvesteringar samt täckte upp för skattebetalningar och sociala åtagande.

Departementet Ardennes erhöll bidrag på omkring tjugotvå miljoner francs från inrikesministeriet för reparation av oförsäkrad infrastruktur. Staten bidrog med närmare fem miljoner francs till väghållning och femtiofem miljoner francs för att göra Meuse och Aisne seglingsbara.

Tyskland

Ansvar för rekonstruktion och återställande åvilar även detta den lokala nivån. Enbart i fall av exceptionella skadeverkningar går såväl de delstatliga som federala fackministerierna in med skattelindringar eller genom direkt ekonomisk kompensation och låga räntelån. Sådana delstatliga och federala understödsåtgärder bidrar väsentligen till rekonstruktionen, eftersom inga allmänna eller privata försäkringar mot naturkatastrofer finns i Tyskland annat än i delstaten Baden-Wuerttemberg. Distrikten eller kommunerna har det omedelbara ansvaret för hjälp till drabbade så länge som de anser att de kan hantera det hela, samt att ingen proklamation av naturkatastroftillstånd har utfärdats för hela delstaten. Kompensation för förluster och rekonstruktion i den privata sektorn överstiger i allmänhet de flesta distrikts och kommuners budget.

Generellt sett finns således inget försäkringsskydd för översvämningar i Tyskland som täcker hushåll och näringsverksamhet. Förlustbördan får primärt bäras av ägare till privata näringsföretag och näringsverksamhet. Den kompensation som utbetalas till privatpersoner för skada och förluster är bara en liten del av den totala förlusten. Allmänheten får lita till sig själv och till anhöriga eller grannar för att reparera skador.

Förlusterna i de delstater som drabbades 1993 uppskattades sammanlagt till 1.3 miljarder D-mark mot femhundra miljoner 1995. I och med att invånarna hade lärt sig av översvämningarna 1993 och tog rapporter på större allvar, utrymde de sina bostäder tidigare i samband med händelserna 1995 och agerade förebyggande, vilket ledde till att förlusterna blev mindre denna gång.

De olika delstaterna medger i allmänhet skatteavdrag för de som drabbats av naturkatastrofer men det förekommer ingen skattereduktion för privata beredskapsinitiativ. Tilläggas bör att krediter för rekonstruktion gavs till låg ränta med återbetalning över en flerårsperiod i

samband med översvämningarna. I Koblenz drabbades den privata sektorn av de största skadorna och förlusterna samtidigt som man här hade de lägsta ersättningsanspråken.

Nederländerna

Före 1993 års händelser hade ekonomisk kompensation för sådana skador som orsakas av naturkatastrofer inte blivit föremål för formell reglering i Nederländerna. The Disaster Act reglerar endast kostnader för kommunernas katastrofhjälp. Diskussion om försäkringar mot naturkatastrofer inleddes efter översvämningarna 1953. Samhällsskadorna uppgick då till etthundrafemtio två miljoner gulden för återställande av byggnader, vilket enbart till del täcktes av försäkringar. Denna händelse ökade medvetenheten i samhället om risker förknippade med översvämningar och dess ekonomiska konsekvenser.

En studie som genomfördes av försäkringsbranschen visade att om en katastrof av samma omfattning som den som inträffade 1953 skulle upprepa sig, skulle detta innebära en ekonomisk katastrof för berörda försäkringsbolag. Resultatet blev att försäkringsbolagens branschorganisation förbjöd sina medlemmar att försäkra mot översvämningsskador. Ett av argumenten var att boende i högriskområden tillhörde en begränsad försäkringstagargrupp och att riskspridning inte skulle kunna göras till andra försäkringstagare med påföljden att premierna för försäkringstagarna skulle bli orimligt höga. Låginkomsttagare skulle överhuvudtaget inte kunna försäkra sig.

Kostnaderna för översvämningarna 1993 uppgick till 254 miljoner gulden. De skador som uppstod 1993 var mestadels egendomsskador medan den tunga posten 1995 var kostnaderna för evakuering och förflyttning av egendom. Händelsen 1995 var också mer storskalig och hade ett mer utdraget förlopp, vilket förde med sig att producenter av varor och tjänster drabbades av ett avsevärt ekonomiskt bortfall på grund av det utdragna förloppet. Trots detta uppgick kostnaderna 1995 endast till trehundrafemtio miljoner gulden. Anledningen till detta var dels att man hade erfarenheterna från 1993 i minnet, dels att varningssystemet fungerade tidigare och bättre.

I översvämningens efterförlopp 1993 uppkom ett rykte om att översvämningarna drivit många näringsidkare till randen av konkurs, vilket föranledde den holländske ekonomiministern att uttala sig, mycket tack vare de allmänna opinionsyttringarna. Han förklarade att ingen näringsidkare skulle behöva drabbas av konkurs på grund av översvämningarna. Till följd av detta inrättades en skadekompensationsfond för drabbade näringsidkare. Då uppstod två problem. Det ena hade att göra med relationen mellan privata och allmänna medel som behövde tillskjutas för att reglera skadorna. Ministern föreslog en delning men fick sedan höja den statliga insatsen på grund av att opinionen svängde till fördel för näringsidkarna. Det andra problemet hängde samman med indirekta skador, bland annat den uteblivna julkommeransen.

Kompensationsproceduren för 1993 års översvämningarna hade knappast avslutats när översvämningarna 1995 slog till. Även denna gång vände sig de drabbade till centralregeringen för att få skadekompensation. De förhandlingar som hade förts mellan regering och försäkringsbolag hade ännu inte resulterat i något avtal. Premiärminister Kok lovade därför att regeringen skulle kompensera de skador som uppstått till följd av översvämningarna 1995.

Redan 1993 hade förslaget lagts av försäkringsbolagen att de tillsammans med regeringen skulle skapa en försäkringspool för att täcka skador vid naturkatastrofer, men förhandlingarna strandade. 1995 återupptog regeringen förhandlingarna med försäkringsbolagen. Resultatet av

förhandlingarna blev ett förslag att inrätta en katastroffond som skulle finansieras genom en höjning av premier på brandförsäkringar. Fonden fick också ett tak med en gräns för hur mycket fonden kunde betala ut i ersättning per år. Förslaget avslogs dock av rättsinstanser som ansåg att det var orättvist att alla medborgare skulle vara med och betala för en risk som endast drabbar ett mindre antal. Detta innebar i realiteten att regeringen skickades tillbaka till ritbordets ännu en gång och utverkandet av ett nytt förslag var fortfarande på väg två år senare.

Kommunikationen mellan ministeriet, katastroffonden och företagen var inte friktionsfri i den process som skulle leda fram till avtal om kompensation för 1995 års översvämningar. Förhandlingarna mellan ministeriet och fonden stördes och fördröjdes till exempel av uttalanden som Handelskammaren gjorde i media om den slutliga kostnaden av katastrofen och som kom långt innan förhandlingarna var klara. Det visade sig även att olika organisationer tillämpade olika definitioner av t ex ”uppröjningskostnader” och ”evakueringskostnader”. Dessa problem blev allt mer pressande då det visade sig att även katastroffonden använde egna kriterier för att bestämma nivån på kompensationen.

Efter 1993 och 1995 års översvämningar startade en allmän debatt om skadekompensation. Eftersom privata alternativ saknades var de som drabbats angelägna att få klart för sig hur kompensation skulle ges. De flesta skadeståndsanspråken riktades mot centralregeringen, eftersom några andra alternativ inte fanns och dessa stöddes av ett flertal parlamentsledamöter vilket ledde fram till utfästelser att översvämningsskador skulle regleras av centralregeringen. I samråd med företrädare för drabbade provinser, holländska Röda Korset, finans- och inrikesministeriet beslöts att endast privatpersoners icke försäkringsbara skador skulle beaktas.

Sverige

En kvällstidning genomförde i juli en undersökning över hur olika försäkringsbolag hanterat ersättningen till de drabbade husägarna i södra norrland¹⁴⁶. Det visade sig att det rådde stora skillnader i ersättningspraxis mellan de undersökta försäkringsbolagen. Vissa bolag ger ingen ersättning alls, medan andra bolag generellt ersätter skador på hus, garage och lösöre men ej på bryggor växthus och tomtmark. I vissa fall finns tilläggsförsäkringar som håller den drabbade skadefri även om tomten sköljs bort. Villkoren för självrisk är ungefär desamma för samtliga bolag, motsvarande tio procent av skadevärdet, men detta kan innebära stora skillnader i faktisk kompensation beroende på skadornas omfattning. Frågor om kompensation från det allmänna för skador som orsakats av översvämningarna fördes fram i olika såväl direkta som indirekta sammanhang. Den ersättning som utgår till kommuner i samband med räddningstjänstaktioner avser inte ersättning till enskild.

På länsstyrelsen i Västernorrland fick man exempelvis ta emot ett stort antal förfrågningar från enskilda personer som gällde återställandet efter översvämningarna :

En man ringde till mig och sa: "Jag har ungefär 300 billass grus på pärlandet mitt, och så finns det två tvättstugor. Vem fan ska hämta de här?" Ja, det kom ju med ån. Vilka juridiska knäcknötter. Och granar med rotsystem, "Jag vet att de stod däruppe, men nu ligger de här. Ska ägaren hämta dem? Eller ska jag göra ved av dem?" Det här är ett problem¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Aftonbladet fredag 21 juli 2000

¹⁴⁷ Länsstyrelsen i Västernorrland intervju, mars 2001.

Enligt samma kvällstidning beräknades notan för regnkatastrofen i södra Norrland uppgå till minst en halv miljard kronor¹⁴⁸. En lokaltidning uppgav dock att regeringen avsatt etthundra miljoner kronor till de kommuner som drabbats av översvämningarna. Pengarna skulle tas från redan anslagna medel i den s k kommunakuten¹⁴⁹.

Efter insatserna i samband med incidenten i Torpshammar när en privatägd strandnära träfastighet fick offras för att förhindra omfattande infrastrukturella skador uppstod i närheten av fastigheten, har debatten om ersättning i samband med ingrepp i enskild rätt vid räddningstjänstinsatser intensifierats.

Eftersom räddningsinsatser är kostsamma och avvägningarna svåra, uppstod gråzoner vad gällde ersättningsfrågorna i samband med händelserna i Arvika. Arvika kommun kan ha rätt att erhålla sjutton till arton miljoner från SRV som kompensation för genomförd räddningstjänst. SRV kan dock komma att ifrågasätta att vissa åtgärder klassas och debiteras som räddningstjänst, trots att insatsernas räddningstjänststatus ej ifrågasatts när de genomfördes i samband med översvämningarna. Ett exempel på en insats som befinner sig i gråzonen mellan räddningstjänst och annan typ av insats var den som genomfördes när drygt tvåhundra femtio fastigheter hotades av bakåtströmmande avloppsvatten. Eftersom skadorna kunde förväntas bli stora, klassades insatserna som räddningstjänst.

SRVs ifrågasättande kan här gälla huruvida det är en kommuns skyldighet att ha ett fungerande VA-system och att akuta åtgärder i detta system i samband med översvämningar skall betraktas som en kommunal ansvarsuppgift snarare än en räddningstjänstsuppgift, för vilken SRV är ersättningsskyldig utöver den kommunala självriskan¹⁵⁰.

Sammanfattning

Franska staten garanterar sina medborgare ett grundläggande skydd och kompensation för utgifter som orsakats av samhällsstörningar. Detta är inskrivet i författningen från 1958 och bygger på franska principer om jämlikhet och solidaritet. Detta grundläggande skydd täcker primärt skador på egendom, men täcker också till viss del lokala organisationer och företag. Begreppet naturkatastrof, som skall täckas av denna grundförsäkring, har man valt att inte definiera mer exakt, utan varje enskild kritisk situation bedöms utifrån risk och intensitet. För att försäkringsproceduren ska kunna tillämpas och utnyttjas, krävs beslut från flera instanser tillsammans med ett formellt deklarerande av katastroftillstånd i en strikt hierarkisk ordning med betydande inbyggda tidsfördröjningar. De drabbade kommunerna skall bära en stor del av kostnaden som utgörs av andra myndigheters arbete och resursassistans vid katastrofer. Med stöd av informell solidaritetspraxis hålls kommunerna sällan ansvariga för detta av andra myndigheter

I Tyskland liksom i Nederländerna, men däremot inte Frankrike, har den centrala regeringsnivån inget formellt ansvar för att kompensera förluster vid översvämningar. Det finns inte heller något privat alternativ till översvämningförsäkringar utan den enskilde drabbade får nästan helt stå för egna förluster. Den största förlustbördan betalar privata näringsidkare medan en liten del av den förlust privatpersoner drabbas av, täcks av det allmänna. Endast ett fåtal offentliga kompensationsåtaganden existerar och dessa avser endast skatteavdrag och krediter till relativt låg ränta för återuppbyggnad och rekonstruktion. Dessa riktar sig till offentliga aktörer och ej till enskilda drabbade. Den berörda delstatsregeringen bidrog vid

¹⁴⁸ Aftonbladet tisdag 25 juli 2000

¹⁴⁹ Dagbladet lördag 29 juli 2000 (Sundsvall)

¹⁵⁰ Intervju med företrädare för räddningstjänsten, mars 2001.

sidan av allmänna skatteavdrag i ringa grad med kompensation och andra garantier. Eftersom det inte förekom försäkringar mot översvämningsskador, vilade bördan tungt på dem som drabbades. Man kan säga att i Tyskland betalade de drabbade för skadegörelsen.

I Nederländerna, där ingen egentlig överenskommelse mellan försäkringsbolag och centralregering kunnat slutas (fram till 1997), har regeringen kommit att ta ett stort ansvar vad gäller kompensation för översvämningsskostnader. Det ansvar som regeringen tagit på sig, har delvis drivits på av trycket från folkopinionen, men det har även varit politiskt korrekt att inta en generös hållning. Det faktum att regeringen, trots flera års ansträngningar, inte lyckats träffa en överenskommelse med de privata aktörerna, har gjort att allmänheten lagt huvudansvaret på och riktat sina krav på skadersättning mot centralregeringen. De drabbades belägenhet fick också ett flertal riksdagsledarmöters stöd. De ersättningsnivåer som beviljades i samband med översvämningarna 1993 och 1995 kan tyckas generösa. Detta var dock generositet med politiska förtecken som hade sin grund i att en stor del av allmänheten ansåg att regeringen hade försummat underhållet av fördämningssystemet, som omgärder floderna i landet. Att visa generositet gentemot översvämningsoffren blev därför en viktig punkt på den politiska dagordningen.

I Sverige drabbades Arvika av ett 500 årsflöde. I södra Norrland var de flöden som drabbade regionen inte lika omfattande. Det har dock visat sig att överraskningsmoment vid höga flöden i reglerade vattendrag är större än i oreglerade och att detta troligtvis beror på den övertro som man har till vattenreglering som garant mot översvämningar. Eftersom länsstyrelser har tillsynsansvar för såväl fysisk planering som för dammsäkerheten sin region, innebär detta att länsstyrelser måste göra säkerhetsbedömningar samtidigt som påtryckningar från allmänheten att bevilja bygglov för strandnära fastigheter inte sällan förekommer. Detta skapar konfliktsituationer.

Den slutsats som kan dras i efterförloppet av översvämningarna 1993, 1995 och 2000 har givit upphov till är följande: Om hundraårsflödet skulle drabba vart och vartannat år i framtiden och om regeringar och myndigheter inte ändrar sin kompensationspolitik, är det tänkbart att översvämningar kommer att förstöra tillvaron för många som lever och arbetar i flodnära områden. Man kan också med stor sannolikhet förvänta sig ett ökande gap mellan det politiska förhållningssättet till och allmänhetens upplevelse av orsakerna till översvämningar. Myndigheternas hantering av översvämningsskador har i framtiden potential att tilldra sig ökad uppmärksamhet. Särskilt myndigheternas agerande kommer att följas intensivt av både media och allmänhet.

Erfarenhetsbaserade förberedelser

Frankrike

I Frankrike drogs ett antal lärdomar av 1993 års översvämningar. En ny prefekt hade tillträtt och man hade beslutat att göra varningssystemet mer förståeligt och prognosmakandet hade förbättrats. Detta initiativ hade understötts av den "haverikommission" som utrett omständigheterna 1993. De flesta aktörer som stod för hanteringen 1995 hade varit med 1993, med undantag av prefekten som installerats kort efter översvämningen. Efter händelserna 1993 hade räddningstjänsten, och särskilt brandsidan, kunna testa sin utrustning och göra nödvändiga justeringar. Man hade också tagit fram en ny beredskapsplan i Charleville-Mézières. Gatukontoret hade inventerat de vägar som skurits av 1993 och tagit fram nya vägskyltar för att snabbt kunna leda trafiken förbi kritiska ställen och man hade säkrat tillfarterna till stadens centrala delar. Gendarmeriets roll hade klargjorts och energi-

producenter¹⁵¹ hade flyttat vissa installationer från riskområden och omstrukturerat elnätet och uppgraderat sin katastrofberedskap.

SAC omorganiserades 1995 och underställdes den regionala myndighet som ansvarade för hela Meuseområdet. SAC utrustades även med mätapparatur som gjorde det möjligt att mäta flöden i realtid. Det nya datasystem som infördes skulle även backas upp med hjälp av observatörer. Det bestämdes också att SAC skulle förse lokala myndigheter, departementsstyrelse och media med meteorologiska och hydrologiska data. Även guvernören i den angränsande belgiska provinsen Namur skulle få tillgång till dessa. Det ingick även i systemet att regionala meteorologiska centra i Strasbourg och Lille skulle bidra med prognoser. Detta nya system var implementerat 1995 och förstärktes genom att många informella aktörer deltog.

Tyskland

Planeringen för hanteringen av översvämningar i de tyska städer (Koblenz och Köln) som drabbades av översvämningarna, hade baserats på de senaste 10 årens erfarenheter. Efter 1948 hade inga allvarliga översvämningar drabbat området och de som inträffat hade alla följt samma mönster, d v s haft en långsam utveckling "Julfloden" visade sig dock vara helt annorlunda. Det snabba förloppet gav en förberedelsestid på endast 20 timmar.

Efter översvämningen 1995 gjordes inga egentliga ändringar i den generella strukturen för hantering av översvämningar. Emellertid övades personalen för snabb hantering av höga flöden. En översyn av såväl kommunikationsinfrastrukturen som samverkansformerna gjordes och decentraliseringen av ledningsfunktioner stärktes, vilket innebar att områdesvisa och lokala centra fick större autonomi för att på plats kunna ta självständiga taktiska beslut. Syftet med denna utökade decentralisering var att ge den lokala nivån utrymme att agera snabbt och i tid. En annan fördel som man såg med dessa arrangemang var att decentralisering även minskar risken för informationsöverbelastning på den strategiska nivån och på så sätt bidra till att minska risken för missförstånd i ledningskedjan. Sammanfattningsvis anpassades kris-hanteringsstrukturen till följd av erfarenheterna till att på ett betydligt smidigare sätt än tidigare kunna hantera lokala problem och behov.

Kommunikationerna förbättrades också avsevärt vad gäller tillgång på radiokommunikation och samordning av frekvenser. Under händelserna 1995 inrättades också ett presshögkvarter för att skona operativ personal från den typ av journalistinvasion som hade orsakat stor oreda för räddningspersonalen 1993. Man försökte dessutom, visserligen på ett valhant sätt, organisera formerna för "disastertourism" för första gången. Till de mer uppmärksammade formerna för detta var de organiserade guidade turer genom de drabbade områdena som en lokal TV-station anordnade för tjugo D-mark. Det här reagerade dock myndigheterna mycket kraftigt mot och de ansvariga fick höga böter för sitt tilltag. Sammanfattningsvis ville myndigheterna denna gång vara på säkra sidan.

Nederländerna

De lokala myndigheter, som under översvämningarna i Nederländerna 1993 haft obetydlig eller praktiskt taget ingen planering för den typ av översvämning som inträffade 1993 att luta sig mot, hade förbättrat sitt eget läge väsentligt 1995. Myndigheter som redan 1993 hade haft färdiga planer tog tillfället i akt att förbättra och uppdatera dem. Endast ett fåtal geografiska områden, framför allt i södra Holland, hade svårt att uppdatera sina planer och en av

¹⁵¹ Eléctricité de France (EDF)

orsakerna var att många av städerna i regionerna försvarade sin lokala oberoende ställning mycket intensivt. I den provins där man hade de största problemen med detta vidtog man alternativa åtgärder och stärkte istället katastrofberedskapen genom att utöka formerna för samordning och samverkan med olika organisationer.

Sverige

Eftersom det svenska undersökningsmaterialet inte återger och diskuterar tidigare översvämningssituationer i Sverige, annat än ytterst marginellt, är det inte rimligt att dra några slutsatser om huruvida tidigare erfarenheter påverkat hanteringen under 2000.

Sammanfattning

Översvämningarna 1993 ledde till en rad lärdomar och åtgärder i samtliga tre länder. Åtgärderna bestod framför allt i att nyskapa eller uppdatera katastrofhanteringsplaner, att förankra informationsansvar och justera informationskanaler för säkerställa att man inte hamnade i samma situationer igen, där brist på information i vissa fall och överflöd i andra fall ställt till stor oreda. I Tyskland ledde 1993 års hantering fram till en ännu mer decentraliserad struktur än den tidigare i syfte att underlätta operativa beslutprocedurer. En annan form av lärande som också kan ses i samtliga tre länder mellan översvämningssperioderna, gäller probleminramningen och förlitandet på tidigare erfarenheter. Både beslutsfattare och allmänhet i samtliga länder tog inte hotet 1993 på särskilt stort allvar och man förlitade sig på tidigare års gynnsamma förhållanden. Översvämningarna 1993 riktade beslutsfattarnas blickar mot infrastrukturens brister och sårbarhet vilket ledde fram till ett mer proaktivt förhållningssätt hos beslutsfattarna. Det gällde att förbereda samhället för liknande händelser i framtiden. Denna hållning visade sig dock inte vara invändningsfri genom att den pekade på ökade samhällskostnader, vilket i sin tur ledde till en politiskt tillspetsad debatt.

Utomeuropeisk utblick

Syftet med denna utblick är att peka på de generella problem som uppstår när samhällens energisystem kollapsar och vilka konsekvenser sådana händelser har för samhällsstrukturen, framför allt i krisens akuta fas men även i efterförloppet. I det kanadensiska fallet var orsaken till händelsen en naturkatastrof, i det nya zeeländska fallen var infrastruktursystemet i sig orsaken.

Strömavbrottet i Auckland 1998¹⁵²

Händelseförlopp

I början av 1998, från slutet av februari till mitten av april (högsommartid), drabbades staden Auckland i Nya Zeeland av ett stort elavbrott när samtliga fyra elhuvudkablar en efter en kollapsade. The Central Business District (CBD) förlorade därmed tillgången till el-försörjning i över två månader. CBD omfattar ett ca. 3,5 kvadratkilometer stort område i Auckland och är centrat för stadens politiska ledning (the governmental hub of the city) och hjärtat i landets kommersiella och finansiella verksamhet. Elavbrottet ledde snabbt till en svår kris för stadens ledning och övrig samhällsviktig verksamhet, inte minst drabbade den el-leverantören Mercury Energy och stadens affärsverksamhet. De skador som uppstod var i första hand ekonomiska. Inga övriga allvarliga skador eller förluster av människoliv inträffade, delvis tack vare ett intensivt räddningsarbete. Dock utgjorde el-avbrottet ett allvarligt hot mot människors hälsa och välbefinnande liksom den allmänna ordningen och säkerheten. Dessutom var allmänhetens förtroende för el-leverantören och ytterst stadens ledning allvarligt hotat.

Krisen ställde höga krav på de berörda aktörerna. Elbolaget, Mercury Energy tog tidigt på sig den ledande rollen i hanteringen av krisen. Inledningsvis bedömdes att el-avbrottet skulle bli kortvarigt, vilket påverkade de åtgärder som vidtogs. Även om situationen ansågs vara extremt allvarlig, deklarerades inte undantagstillstånd (declaration of emergency) under avbrottet, vilket betydde att de inte genomfördes någon förskjutning av beslutsansvaret under hanteringen. Det rådde dock oenighet mellan inblandade parter om ändamålsenligheten i detta förhållanden. Bland annat hävdade Mercury Energy att användningen av katastroflagstiftningen skulle ge en tydligare struktur för krishanteringen. Andra, bland dem borgmästaren, motsatte sig detta. Borgmästarens ställningstagande stöddes av räddningstjänsten som ansåg att situationen i och för sig var allvarlig men under kontroll. Även om inget undantagstillstånd utfärdades krävde krisen kraftfulla åtgärder och ett intensivt och i många fall komplicerat samarbete mellan organisationer. Beslutsfattarna upplevde många gånger under hanteringen att krisen utspelades i en juridisk gråzon.

Eftersom stor osäkerhet rådde vilka regler som gällde och vem eller vilka som hade ansvar och befogenheter, uppstod gradvis en ad hoc struktur för att förenkla ledning och samordning. I frånvaron av en etablerad formell beslutsstruktur fick Mercury Energy en stark roll. Allt eftersom krisen framskred framstod elbolaget som ansvarig både för el-avbrottet och det undermåliga ledarskapet under krisen. Frånvaron av ett politiskt ledarskap blev allt tydligare

¹⁵² Denna sammanställning baserar sig på Newlove, L., Stern, E. & Svedin, L., *Auckland Unplugged*, Vol. 11, ÖCB:Stockholm, 2000.

under förloppet. Borgmästaren, som kunde ha varit den naturliga ledaren, valde att i stället stå bakom Mercury Energy och stödja dem.

Polisen, Räddningstjänsten och hälsovårdsmyndigheten fick dock genomgående gott betyg för att ha genomfört sina uppgifter väl.

Dynamiken i strategiska och operativa beslutsstrukturer: När, var hur förändrades beslutsstrukturerna och vilka blev konsekvenserna?

Under krisens första dagar gjordes överväganden att utlysa katastroftillstånd och på så sätt förändra beslutsstrukturen, men Aucklands borgmästare, Les Mills, ansåg inte att detta var nödvändigt. Den andra formella möjligheten att lyfta beslutsfattandet hade kunnat göras på initiativ av de representanter från departementet för civilt försvar som fanns stationerade i Auckland, vilka också deltog i det ad hoc forum som inrättades för hantering av krisen. Departementet för civilt försvar ingrep dock inte i situationen, men höll fackministern och andra centrala medlemmar i regeringen informerade om händelseutvecklingen liksom om de åtgärder som vidtogs på lokal nivå med hjälp av regelbundna situationsrapporter.

Den enda aktiva roll som den nationella nivån spelade i beslutsfattandet rörde de internationella reaktionerna på händelserna och den offentliga utredning som följde på händelserna och som initierades i ett tidigt skede. Utrikesdepartementet hade täta kontakter med myndigheterna i Australien där man utfärdade en formell rekommendation som avrådde australiensiska medborgaren från att resa till Auckland området.

Många av lärdomarna som händelsen givit upphov till härstammar från strukturen inom Mercury Energy, men också från företagets förhållande till kunderna och Mercury Energies ansvar som företag.

Vad man lyfte fram var behovet av ökad förståelse för vilka roller som myndigheter och aktörer har och vad som begränsar deras agerande i situationer som kräver ett mångaktörs- och mångnivåagerande men där situationen inte klassats som katastroftillstånd. Behov av tydligt ledarskap och förändrad informationsstruktur liksom strukturer för prioritering var ytterligare lärdomar.

Räddningstjänsten och borgmästaren i Auckland bestämde i samråd att situationen under strömavbrottet i Aucklands centrala affärsområde inte krävde att undantagstillstånd skulle utlysas. Denna bedömning grundade sig på att räddningstjänsten, efter att ha mött och hanterat de största risk- och orosmomenten under krisens första dagar, ansåg att de hade situation under kontroll och att det inte förelåg direkt fara för liv och hälsa samt att krisen från början väntades bli kortvarig. Valet att inte deklarerat katastroftillstånd ändrade helt förutsättningarna för krisens hantering. Man hamnade på lokal nivå i en gråzon när det gäller besluts- och kommunikationsstrukturer. Eftersom händelsen inte formellt klassades som katastrof, aktiverades inte heller landets formella krishanteringsstruktur. Istället stannade frågan på lokal nivå och krishanteringen fick ad hoc prägel inte minst genom elbolagets agerande vilket innebar att elbolagets huvudkontor blev centrum för krishanteringen. En bidragande orsak till att denna ad hoc struktur accepterades som ett centralt forum för hanteringen av krisen, på samma sätt som elbolagets övriga resurser välkomnades, var att många lokala beslutsfattande organ själva drabbats av strömavbrottet och inte kunde använda sina egna resurser för sin verksamhet.

Vid sidan om detta centralforum för hanteringen av krisen togs också andra initiativ till samarbetet på ad hoc basis liksom till nya mötesformer, bland annat mellan hälsovårdsmyndigheterna och byggnadsinspektörer samt mellan de tre räddningstjänsterna.

Konflikter på beslutsnivåer

Centrum för hanteringen på lokal nivå förlades till energibolagets, Mercury Energy, huvudkontor. Samarbetsviljan mellan aktörerna var mycket stor men det hindrade inte att mer eller mindre dolda konflikter uppstod. Motsättningar skönjdes dels mellan delar av räddningstjänsten och ledningen på Mercury Energy, dels mellan borgmästaren och kommunstyrelsen liksom mellan den kommunala katastrofhanteringsgruppen och de lokala representanterna för departementet för civilt försvar.

Frågan om vad som orsakat krisen tog snart fart efter att man relativt snabbt kunnat utesluta sådana orsaker som hög utomhustemperatur och marktorrhet. Frågan blev ett politiskt brännbart ämne allteftersom oppositionen lade en del av skulden på regeringens privatiseringspolitik, som Mercury Energy i sin dåvarande form var en produkt av. I och med detta var den politiska konflikten ett faktum på nationell nivå.

Formellt ansvar och samhälleligt ansvarsutkrävande

Borgmästaren i Auckland valde att inte offentligt kritisera elbolaget under själva krisen och att arbeta intensivt med företaget för att försöka nå en lösning på krisen. Dessa val, tillsammans med att borgmästaren var beroende av elbolagets huvudkontor för att kunna leda och samordna aktiviteterna, gav allmänheten och de drabbade företagen intrycket av att borgmästaren satt i den skyldiges knä, d v s elbolagets. Både allmänheten och näringsidkarna ansåg att krisen inte hanterades på ett föredömligt sätt. Man saknade med andra ord någon som tog till vara deras intressen.

Former för informationsförmedling och informationsinnehåll

Till en början gick alla aktörer på lokal nivå som deltog i det forum för krishantering som skapades vid Mercury Energy, ut med sina egna pressmeddelanden och med riktad information i media. Man kom dock snabbt underfund med att detta ledde till att motstridiga uppgifter fördes fram och skapade förvirring hos mottagarna. Man beslöt därför att ge ut gemensamma pressmeddelanden och hålla gemensamma presskonferenser dagligen. Samtliga aktörer fick lägga till den information de ville få ut och denna information sammanställdes av Mercury Energys informationspersonal tillsammans med var och en av aktörerna. Trots att dessa rutiner införts, gick vissa aktörer fortfarande ut med egen riktad information. Detta gällde främst räddningstjänsten, men även Mercury Energy som ensam aktör. Tidningarna gick också ut med information vid de tidpunkter och i det format som de själva tyckte passade.

Några aktörer använde också alternativa former av informationsförmedling, t ex flygblad och högtalarbussar (jfr de kontinentaleuropeiska fallen) för att nå ut till allmänheten, speciellt till dem som fortfarande arbetade och bodde i det drabbade området. Detta gällde hälsovårdsmyndigheterna som inspekterade restauranger och vattenkvaliteten i bostadshus och brandförsvaret som använt bussarna som informationscentral i det centrala affärsdistriktet.

Medias interaktion med krishanterarna

Massmedias uppmärksamhet ignorerades till en början av Mercury Energy som hänvisade till att företagets område var privat mark. När media trots detta började filma in genom företagets fönster, beslöt man att ordna ett pressrum där man kunde ta emot media. Mercury Energy

försökte efter de första mediakontakterna skapa en ytterst proaktiv mediastrategi och gick in för att vara så ärlig som möjligt i hopp om att få ökad förståelse och på så sätt få allmänheten att samarbeta. Företagets uppskattningar om hur lång tid det skulle ta att ordna upp problemen slog tyvärr fel gång på gång och man tvingades ständigt dementera den information som man gått ut med. Mercury Energys mediastrategi blev inte så framgångsrik som man tänkt sig, trots stora ansträngningar och stor öppenhet och dessvärre insåg man inte hur företagets image förändrades till det sämre i allt eftersom krisen fortgick. Man hamnade till slut i en enorm förtroendefälla och man hade förlorat både allmänhetens och kundernas förtroende.

Borgmästaren i Auckland fick mycket negativ publicitet. Bilden av en borgmästare som satt i elbolagets knä var medias favoritobjekt. Här hade borgmästaren i viss mån sig själv att skylla eftersom han lät sig fotograferas med Mercury Energys logotype i bakgrunden. Den negativa publiciteten och elbolagets reaktioner på denna fick till slut borgmästaren att flytta kontoret till sin tjänstebil där han endast kunde nås på mobiltelefon.

Andra aktörer hade mer framgång i relationen till media. En av dessa var polisen som var van vid att för det mesta få negativ publicitet i media. För att minska risken inför kritik och för att visa upp att man tog situationen på djupt allvar, inbjöd polisen media till det första krismötet. Media fick filma mötet och erbjudande mottogs mycket positivt. Den nära kontakten som etablerades med media i förening med att den hotbild som polisen målat upp inte blev verklighet, resulterade i en av polisens mesta PR framgångar någonsin.

Offentliga åtaganden och privata risker: Ersättningsfrågor

När det stod klart att Aucklands borgmästare inte skulle deklarerat katastroftillstånd, deklarerade regeringen, under ledning av premiärminister Jenny Shipley, öppet att regeringen inte hade något som helst ansvar för att kompensera individer eller företag för sådana skador som orsakats av strömavbrottet. Regeringen hade tidigare hållit en hård linje i kompensationsfrågor, senast gentemot lantbrukare som samma sommar som strömavbrottet inträffade hade drabbats av svår torka. I Aucklandfallet uppmanade premiärministern de drabbade att vända sig till Mercury Energy med sina ersättningsanspråk och deklarerade offentligt att bolaget gott och väl hade de finansiella resurser som skulle krävas för att tillmötesgå anspråken.

På lokal nivå gick Aucklands kommunfullmäktige med på att bidra med en summa på drygt fem miljoner dollar (NZD) som borgmästaren och hans rådgivare begärt till en fond för omedelbar hjälp och återuppbyggnad av stadens affärsverksamhet. Även Mercury Energy bidrog med miljonbelopp till fonden och dessa medel förmedlades sedan till affärsidkarna i det drabbade området samt till enskilda drabbade.

Den kompensation som betalades ut, utöver detta, kom från individuella eller grupp uppgörelser mellan Mercury Energy och de drabbade företagen och boende i området. Mercury Energy gav efter för dessa kompensationskrav trots att de enligt de kontrakt som reglerade företaget och konsumenternas avtal höll företaget fri från ansvar för avbrott i strömtillförseln.

Jämförelse mellan Aucklandfallet och de kontinentaleuropeiska erfarenheterna

I Auckland fallet ansåg borgmästaren, liksom fallet var i Nederländerna 1993, att man kunde hantera situationen på lokal nivå. I Nederländerna tyckte man dock annorlunda på provinsnivån. Till skillnad från hur man agerade i Nederländerna, valde man på Nya Zeeland att inte föra upp hanteringen till en högre nivå utan man beslöt istället att noga följa händelseutvecklingen. Även om hanteringen på lokal nivå i mångt och mycket byggde på

improvisation och frivillig hjälp, kan inte situationen jämföras med den i Tyskland under översvämningarna, där frivilliga insatser är ”inbyggda” i de etablerade krishanteringsstrukturerna sedan lång tid.

I Auckland föll det på de lokala beslutsfattarnas lott att försöka hantera situationen på de sätt som stod till buds. Detta skedde inte konfliktfritt men konflikterna stannade på den lokala nivån och inte som Nederländerna och Frankrike att konflikter främst uppstod i kontakten med lägre och högre hanteringsnivåer. Man kan säga att både i de kontinentaleuropeiska fallen och i Aucklandfallet var gråzonen som beslutsfattarna hamnade i när man inte hade klart för sig hur krishanteringsstrukturen var uppbyggd och fungerade, som orsakade konflikterna och konkurrensen mellan aktörerna.

Liksom i de kontinentaleuropeiska länderna fann man i Aucklandfallet att man behövde justera och anpassa mycket i den krishanteringsstruktur som man hade planlagt för, eftersom en till synes helt ny situation hade inträffat och som man på intet sätt varit förberedd för. Effektivare former för informationsförmedling var, som i de kontinentaleuropeiska fallen, en huvudpunkt men i Auckland lade man också vikt vid att försöka komma bort från gråzonssituationen genom att försöka identifiera och strukturera ledningsfunktioner och aktörsansvar.

Till skillnad från situationen i Nederländerna, där regeringen tog en stor del av skadekompensationsansvaret i brist på andra täckande försäkringar, gick den nationella regeringen i Auckland fallet hårt ut och avsåg sig allt ekonomiskt och politiskt ansvar för det inträffade. Regeringen pekade dock snabbt ut elbolaget Mercury Energy som ekonomiskt ansvarigt för den inträffade. Mercury Energy fann dock snabbt att det var affärsmässigt omöjligt att tillmötesgå de anspråk som elkunderna enligt kontrakt hade rätt att ställa på kompensation.

Allmänheten förefaller ha varit mer nöjd med den offentliga insatsen vad gäller informationsförmedlingen i Aucklandfallet än man varit under översvämningarna i Tyskland och Nederländerna. Däremot uppfyllde borgmästaren i Auckland inte tillnärmelsevis allmänhetens förväntningar på ledarskap på samma sätt som många borgmästare tycks ha gjort under de kontinentaleuropeiska händelserna. En fördel som man hade i Aucklandfallet var dock att man snabbare åtgärdade informationsproblemen och att man ansträngde sig för att samordna samtliga aktörers uttalande gentemot allmänheten.

I Aucklandfallet förefaller relationen mellan media och beslutsfattare ha betydligt mer ansträngd än i de kontinentaleuropeiska fallen. Beslutsfattarna var i Aucklandfallet tvungna att som vanliga kunder betala för annonseringen i olika media för att säkerställa att den information man ville förmedla kom ut i önskat format och i rätt tid. Media spelade också en central roll i den bild som förmedlades av Mercury Energy som den ’skyldige’ i krisen, medan media i de kontinentaleuropeiska fallen inte i nämnvärd utsträckning pekat ut enskilda samhällsinstitutioner eller organisationer som syndabockar. I de fall där även beslutsfattare till viss del är offer för krisen, vare sig det är direkt eller indirekt, är det lätt att hamna i en beroendesituation gentemot privata aktörer som har kommersiella intressen i hanteringen, eftersom de ofta besitter eller har tillgång till den expertkunskap som är nödvändig. Ett illustrativt exempel på detta är koncentrationen av aktörer till elbolaget Mercury Energy’s huvudkontor och de politiska konsekvenser av detta agerande som den poliska ledningen i Auckland fick känna av. En intressant parallell till detta är den koncentrationen av beslutsfattande och expertkunskap till det berörda vattenregleringsföretagets kontor i Östersund i samband med översvämningarna i Västernorrland.

Isstormarna i östra Kanada 1998¹⁵³

Händelseförlopp

De isstormar som drabbade östra Kanada och nordöstra USA i början av 1998 hade ingen tidigare motsvarighet vad gäller intensitet och förödelse. Stora mängder underkyllt regn, motsvarande två gånger den normala nederbördsmängden i regionen föll under en period av åtta timmar. Marken kom att täckas av ett sjuttiofem till etthundra millimeter kompakt istäcke och situationen förvärrades av de starka vindar som blåste och en stadigt sjunkande temperatur. Tjugofem personer miste livet till följd av isstormen. De två kanadensiska provinserna, Ontario och Québec, drabbades hårdast av ovädret och skadorna i dessa provinser blev mycket omfattande. Flera miljoner invånare i provinserna drabbades av strömavbrott, många av dem långvariga. Under en månad hade tusentals människor hade ingen tillgång till elström.

Det tunga istäcket fick många transformatorer och elstolpar att välta och falla sönder. Den huvudsakligen fransktalande staden Montreal, i Québec drabbades värst. Händelsen underblåste den redan existerande regionala, socioekonomiska, kulturella och språkliga splittringen i Kanada. Femton tusen kanadensisk militär personal sattes in för att hjälpa till i det omfattande räddningsarbetet. De ekonomiska förlusterna till följd av stormen var enorma och isstormen 1998 blev visade sig bli den mest kostsamma katastrofen i kanadensisk historia.

Dynamiken i strategiska och operativa beslutsstrukturer: När, var och hur förändrades beslutsstrukturerna och vilka blev konsekvenserna?

Trots att katastrofen hanterades i stort sett uteslutande enligt den etablerade strukturen för krishantering i Kanada, försköts beslutsansvaret i samband med isstormarna snabbt till premiärministernivån. Den enhet på federal nivå som motsvarar det svenska Räddningsverket och/eller ÖCB - Emergency Preparedness Canada (EPC) - informerades om den rådande situationen av Québecs provinsregering mindre än tjugofyra timmar efter det att ovädret slagit till i Québec. Den nationella nivån underrättades därmed samma dag som de lokala myndigheterna tog kontakter på provinsnivån. Regeringen höll vidare ett heldagsmöte för att diskutera situationen i östra Kanada så tidigt som sju dagar efter det att de provinsmyndigheterna och EPC hade blivit uppmärksammade på att läget såg ut att bli allvarligt. Den stränga kylan som drabbade provinserna bidrog troligtvis till högre hanteringsnivåers snabba ingripande. Isstormarna förklarades som en nationell katastrof vilket hade avgörande betydelse för den fortsatta hanteringen av fallet.

Lokala borgmästare och kommunala företrädare var de första att utfärda katastroftillstånd och information om detta nådde de federala myndigheterna under den andra dagen av händelserna via de provinsiella och den federala organet för katastrofberedskap. Lokala utfärdanden av undantagstillstånd till följd av en katastrof är en förutsättning för den lokala nivån skall få provinsiellt och federalt stöd och kompensation. Sammanlagt 257 kommuner i provinserna Québec och Ontario utfärdade katastroftillstånd.

¹⁵³ Denna sammanställning baserar sig på Newlove, L. "Ice Storm in Eastern Canada 1998", En CRISMART rapport, mimeo.

Att man mycket snabbt uppfattade och förstod krisens allvar och omfattning, samt att den federala nivån underrättades så snabbt, ledde till att ett kriscenter inrättades vid EPC – redan efter fem dagar.

Konflikter på beslutsnivåer

Relationen mellan den federala kanadensiska regeringen och provinsen Québec hade länge varit ansträngd, inte minst mot bakgrund av provinsens senaste folkomröstning om Québecs möjliga separation från övriga Kanada. Québecs premiärminister Bouchard anklagade redan i inledningen av hanteringen den federala regeringen för att försöka sabotera hans chanser i kommande val genom att inte ge Québec den finansiella kompensation som provinsen åberopade. Spänningarna mellan de provinsiella och federala premiärministrarna (Bouchard och Chrétien) pågick under hela krisen.

Under det akuta skedet bedömde Chrétien att det var politiskt inkorrekt för honom att delta i det stora kanadensiska handelsmötet i Sydamerika som var planerat, men valde trots detta att resa i ett något senare skede av händelserna. Bouchard valde dock att stanna i Québec för att stödja invånarna och visa sitt deltagande. Han var också noga med att påpeka att planerna med att bygga ut det provinsiella elbolagets nät skulle fortsätta som planerat. Detta visade sig så småningom gynna Bouchards möjligheter att bli återvald.

I krisens slutskede meddelade den federala regeringen att den skulle tillsätta en utredning som skulle ha till uppgift att analysera det inträffade och granska de åtgärder som satts in för att hantera situationen. Detta innebar att krisen inte var över när de flesta i samhället börjat återvända till en normal liv igen, utan spelet fortsatte på nationell politisk nivå (Newlove, mimeo:21).

Katastrofen hanterades i stort sett uteslutande enligt den etablerade strukturen för katastrofhantering i Kanada. Det rådde ett starkt samförstånd om att händelsen var mycket allvarlig, vilket gjorde att den snabbt förklarades för nationell katastrof där de nationella beslutsfattandenivåerna agerade praktiskt taget omedelbart (Newlove, mimeo:17).

Provinsregeringen i Ontario tog efter händelserna initiativet till en utredning vars syfte var att förbättra krishanteringsstrukturerna. De lärdomar man fått rörde bland annat behovet av att förbättra den regionala nivåns förmåga att samla in och analysera information från kommunerna och få kännedom om de resurser som finns tillgängliga inom regionen eller utanför. Den regionala nivån behövde också förbättra sitt informationsutbyte med den lokala och den provinsiella nivån. En särskild lärdom som man drog från krisen som helhet var att de olika politiska beslutsfattandenivåerna inte kunde räkna med att samhällsviktiga företag automatiskt skulle komma att samarbeta med dem i kriser. Om så skulle ske, skulle parterna behöva träffa överenskommelser och teckna kontrakt i förväg.

Formellt ansvar och samhällets ansvarsutkrävande

Händelsen gav upphov till starka reaktioner hos allmänheten genom att den dels drabbade stora geografiska områden, dels att de ekonomiska konsekvenserna blev mycket kännbara för merparten av de drabbade. I de flesta sammanhang var allmänhetens reaktioner på myndigheternas agerande positivt, i synnerhet när det gäller de militära insatserna. Myndigheternas agerande i krisen fick generellt sett mer positiv feedback än elbolagens i Québec och Ontario. Man kunde även märka en skillnad i allmänhetens attityd gentemot de provinsregeringarna i Québec och Ontario. Elbolagen är statlig ägda och i Ontario var allmänhetens bild av elbolagets synnerligen negativ men så var inte fallet i Quebec. Detta påverkade dock inte

allmänhetens syn på provinsregeringen i Québec som istället stärkte sin egen image genom att försäkra att man skulle se över elbolagens situation.

Former för informationsförmedling och informationsinnehåll

På den federala nivån konstaterade man att dokumentationen om händelserna och informationsförmedlingen var dåligt organiserad och ineffektiv och det var oklart var informationen hamnade.

I Ontario försvårades hanteringen av krisen av att elbolagen inte lät utomstående ta del av viss information. Företagen kommunicerade inte heller effektivt vare sig med varandra och eller med räddningstjänsten. Bristen på kommunikation mellan företagen tros ha berott på det konkurrensförhållande som rådde mellan dem innan krisen inträffade. Det största elbolaget i provinsen Ontario kritiserades hårt för sin bristfälliga informationsförmedling. Företaget lyckades inte förmedla det som man kände till om strömavbrottet och inte heller hur man hade tänkt att åtgärda det. I sin informationsförmedling hade företaget inte heller tänkt på att anpassa den tekniska information som man gick ut med till allmänheten så att den blev förståelig, vilket resulterade i att företaget förlorade trovärdighet i media. Den bristande informationshanteringen hade till följd att det inte fanns någon enda som i egentlig mening hade en klar överblick över situationen och som kunde meddela när felet var avhjälpta och när strömmen skulle komma tillbaka. Medias rapportering och porträttering av krisens och av enskilda krisaktörers agerande bidrog till att förstärka den kaotiska bilden av hanteringen i stort.

Offentliga åtaganden och privata risker: Ersättningsfrågor

Provinsregeringen i Québec, beslöt samtidigt som man övervägde evakuering av boende i Montrealområdet, att man skulle skapa ett program för finansiellt stöd från provinsen för de enskilda och de kommuner som var svårast drabbade av isstormarna. Provinsregeringen beslöt även att kompensera de kommuner och hjälporganisationer som ådragit sig särskilda kostnader i samband med räddningsinsatserna (Newlove, mimeo:19).

Den federala regeringen förklarade att den inte skulle tillämpa några särskilda kompensationsregler, utan följa de direktiv som Emergency Preparedness Canada utfärdat om den federala regeringens kompensationskyldighet vid katastroftillstånd. Ytterligare 45 miljoner Canadadollar ställdes dock till kommunernas förfogande för återuppbyggnad av motsvarande Miljödepartementet (Newlove, mimeo:20).

Provinsregeringen analyserade även möjligheterna till massevakuering i Montrealområdet, men fann att detta skulle bli svår genomfört och kostsamt och beslöt istället att gå ut med uppmaningar om spontanevakuering. Man rekommenderade att de drabbade skulle uppsöka vänner och släktingar utanför det drabbade området (Newlove, mimeo:19).

Jämförelse mellan kanadensiska och de kontinentaleuropeiska erfarenheter av naturkatastroferna

På samma sätt som i Nederländerna och i Frankrike skedde förändringen av beslutsansvaret i samband med hanteringen av isstormarna i enlighet med etablerade strukturer och regelverk för krishantering. I samband med det kanadensiska fallet genomfördes förändringarna dock betydligt snabbare. Till största delen hanterades händelsen på provinsnivå och lokal nivå och enligt de beredskapsplaner som styr verksamheten. Reglerna som styr förändring av beslutsansvaret till högre nivåer i det kanadensiska systemet, bygger på samma principer som i Frankrike, d v s på situationens allvar och omfattning. Det finns i det kanadensiska systemet

inget direkt utrymme för den federala regeringen att ingripa t ex mot misskötsel på lägre nivå, som fallet är i det i det holländska systemet.

Kriser ger oftast vittnesbörd om hur ofta byråkratiska och administrativa konflikter stiger upp till ytan. I fallet med isstormarna förefaller det som om de underliggande politiska spänningarna mellan den kulturellt och språkmässigt särpräglade provinsen Québec och den federala regeringen var den främsta drivkraften i de konflikter som uppstod mellan olika de beslutsnivåerna.

Isstormarna gav, i likhet med översvämningarna Frankrike, Tyskland och Nederländerna en rad lärdomar som främst rörde informationshanteringen. I det kanadensiska fallet rörde detta dock främst den regionala beslutsfattandenivån. De lärdomar man drog efter krisen rörde främst förmågan att på regional nivå samla in information och sprida den uppåt och nedåt i krishanteringssystemet. I det kanadensiska fallet hade man också negativa erfarenheter av informationshanteringen i kontakten med privata aktörer.

Det kanadensiska systemet för ekonomisk kompensation liknar i viss mån det man har i Frankrike, dvs. att det finns ett klart utsagt regelverk för när och hur den nationella nivån skall ersätta uppkomna skador. I Kanada, liksom i Frankrike är denna procedur knuten till hur händelsen definieras juridiskt.

Erfarenheterna av balansen mellan allmänhetens förväntningar och det myndigheternas agerande i det kanadensiska fallet verkar generellt sett ha varit mer positiva än i de kontinentaleuropeiska fallen. Allmänhetens förväntningar sammanföll i stort med det offentliga agerandet.

I fallet med isstormarna var informationsförmedlingen mellan prognosansvariga och beslutsfattandeenheter ett problem, i likhet med erfarenheterna i Nederländerna, Frankrike och Tyskland. I det kanadensiska fallet var prognosansvariga instanser elbolagen och inte myndigheterna, vilket troligtvis gjorde samordningen extra komplicerad eftersom ett gemensamt regelverk saknades. Att elbolagen hade behov av att kommunicera med varandra, men inte lyckades med detta, förvärrade situationen i Kanada ytterligare. Just denna typ av problem såg man inte i översvämningfallen.

Diskussion

Karaktäristika och dynamik i de nationella krishanteringsstrukturerna

Den gemensamma nämnaren i krishanteringsstrukturen i samtliga länder är att tyngdpunkten ligger på den lokala nivån. I Frankrike är dock den lokala nivåns ställning inte lika stark som i Nederländerna och Tyskland, trots att de franska kommunernas starka oberoende ställning tydligt framgår av den franska kommunallagen¹⁵⁴. En av anledningarna till detta är de franska kommunernas varierande storlek som gör att kommunal självständighet i de flesta krishanteringssammanhang inte är möjlig att upprätthålla. Krishanteringsstrukturerna på såväl lokal som på motsvarande regional nivå har stark områdesanknytning i samtliga länder. Krishanteringsstrukturerna i samtliga länder ger, trots sina många likheter, olika förutsättningar för agerande.

Frankrike

Det som är karaktäristiskt för krishanteringen i Frankrike är kraftsamlandet i krishanteringssystemet, framför allt på den departementala nivån. Detta innebär att trots att den lokala nivån primärt har ansvaret för krishanteringen, sker en förskjutning av beslutsbefogenheterna till den departementala (områdes-) nivån praktiskt taget omedelbart när en samhällsstörning eller olycka inträffar. Detta kan göras oavsett om den departementala krishanteringsplanen (ORSEC-planen) implementeras. Det är prefektens agerande som manifesterar kraftsamlingen i systemet och det vi kallar upscalingmekanismer är implicita, d v s upscaling sker med automatik i det franska systemet. Det här betyder att någon informell hantering eller något ad hoc förfarande sällan behöver tillämpas.

Det är prefektens (ung. landshövdingens) uppgift att samordna samtliga krishanteringsåtgärder på departemental nivå (ung. länsnivå) och upprätta förbindelser mellan de lokala representanter som kan tänkas bli berörda av det inträffade. Prefekten har, oavsett om den departementala krishanteringsplanen (ORSEC-planen) är satt i aktion eller inte, rätten att rekvirera privata resurser i hela departementet. Denna plan medger dessutom att resurser kan rekvireras utomdepartementalt.

Förskjutning av beslutsbefogenheterna kommer huvudsakligen till uttryck genom inrättandet av en kriskommitté på departementsprefekturen. I denna kommitté ingår personal från den departementala räddningstjänsten, den nationella polisen under inrikesministeriet, det nationella gendarmeriet under försvarsministeriet samt representanter från ett antal myndigheter tillika med teknisk expertis (t ex energimyndigheter och elproducenter). I samband med händelserna 1995 implementerades ORSEC-planen bland annat för att ge möjlighet att ersätta den räddningspersonal som arbetat utan uppehåll under lång tid och som behövde avlösning. Implementeringen av planen var även ett sätt att uttrycka situationens allvar liksom ett sätt att flagga för de stora behoven av bistånd från den nationella nivån.

Tyskland

Karaktäristiskt för tysk krishantering är de stora administrativa variationerna i strukturen på lokal nivå liksom det faktum att krishanteringslagstiftningen i de olika delstaterna skiljer sig åt. Dessa fenomen bidrog sannolikt till de lednings- och samordningsproblem som främst visade sig under hanteringen av översvämningarna 1993. Ett tecken på att lednings- och samordningsstrukturerna var centrala problem i samband med händelserna, är de förändringar

¹⁵⁴ Code des Communes

som vidtogs efter händelsen då en relativt stelbent och hierarkisk ledningsstruktur kom att ersättas med ökad decentralisering och ökad autonomi på den lokala nivån.

I den tyska hanteringen av översvämningarna 1993 och 1995 kunde ingen tydlig förskjutning av beslutsansvaret till högre nivåer iakttas. Orsaken till detta kan dels ligga i de specifika lokala och delstatliga juridiska strukturerna för krishantering, dels i de avsevärda frivilliga insatser som förstärkte krishanteringsstrukturen och som minskade behovet av formell hantering på högre beslutsnivå. Även om de som drabbades av översvämningarna i och för sig var vana vid översvämningar och hade upprättat egna lokala strukturer för att hantera dessa, grundade sig planerna för hantering i stort på förhållanden som låg trettio till fyrtio år tillbaka i tiden, liksom på de varningsrutiner som var aktuella då. Under översvämningarna 1993 isolerades flera av de mindre samhällena utanför Koblenz, vilket ställde stora krav på ett flexibelt och decentraliserat ledarskap på den lokala och regionala nivån. Eftersom man både på lokal och regional nivå strikt följde den formella, men i sammanhanget otillräckliga krishanteringsstrukturen, uppstod en rad samordnings- och kommunikationsproblem. Detta föranledde dock inte något delstatligt ingripande. De starka sociala nätverk och den grannsamverkan som fanns i drabbade områdena bidrog till att lindra effekterna av sambands- och samverkansproblemen.

Efter översvämningen 1995 gjordes inga egentliga ändringar i den generella strukturen för hantering av översvämningar. En översyn av såväl kommunikationsinfrastrukturen som samverkansformerna genomfördes dock och decentraliseringen av ledningsfunktioner stärktes ytterligare. Detta innebar att områdesvisa och lokala centra fick större autonomi för att på plats kunna ta egna taktiska beslut. Syftet med denna utökade decentralisering var att ge den lokala nivån utrymme att agera snabbt och i tid. En annan fördel som man såg med dessa arrangemang var att decentralisering skulle komma att minska risken för informationsöverbelastning på den strategiska nivån och på så sätt bidra till att minska risken för missförstånd i ledningskedjan. Sammanfattningsvis anpassades krishanteringsstrukturen till följd av erfarenheterna 1993 och 1995 till att på ett smidigare sätt än tidigare kunna hantera lokala behov och problem.

Nederländerna

Det bör inledningsvis påpekas att de förhållanden som behandlas i detta avsnitt avser den krishanteringsstruktur som fanns i mitten på 1990-talet. Som angivits i tidigare avsnitt har krishanteringssystemet genomgått strukturförändringar efter 1998., främst på nationell nivå. Det som var karaktäristiskt för det holländska systemet i mitten av nittioalet var att ansvaret för såväl krisplanering som krishantering huvudsakligen låg på den lokala nivån. Någon planering på regional nivå förekom inte, eftersom den regionala nivån är en rent administrativ skapelse, vars främsta uppgift är att samordna kontakterna mellan provinsnivå och lokal nivå. Inte heller provinsnivån, som i viss mån kan ses som en faktisk regional nivå, hade skyldighet att genomföra någon övergripande beredskapsplanering. Provinsnivån svarade endast för att upprätta samordningsplaner.

Det faktum att det inte förekom någon regional eller provinsiell beredskapsplanering, utan att all sådan hör hemma på den lokala nivån, komplicerar krishanteringsbilden. En förklaring till den beslutsförvirring som uppstod under översvämningarna 1993 och 1995 i Nederländerna, liksom till mängden ad hoc lösningar, har troligen sin grund i de stora skillnader i tillgängligheten till och kvaliteten på den beredskapsplanering som skall täcka större områden än en kommun. Brister i förvarningssystemen för höga flöden mellan länder, som i övrigt har intensiva infrastrukturella kontakter, liksom ett intensivt utbyte av varor, information och

tjänster, leder tankarna till att översvämningar i allmänhet i hög utsträckning betraktats som något som enbart rör det egna området eller territoriet. En förklaring till detta kan kanske sökas i att Nederländerna före 1993 haft mycket begränsad erfarenhet av flodöversvämningar.

Genom att många beslut tas i samförstånd och att problem löses genom informella överenskommelser på lokal nivå gavs ad hoc-lösningar stort utrymme i det holländska krishanteringssystemet i samband med översvämningarna 1993 och 1995. Tanken bakom denna struktur är att man skall kunna åstadkomma en smidig förändring av beslutsansvaret i situationer då detta krävs, men mängden ad hoc-lösningar kan också leda till beslutsförvirring. Detta gäller särskilt i fall då hanteringen rör så väl geografiskt som administrativt gränsöverskridande händelser, vilket också blev fallet i samband med händelserna 1993 och 1995. I Nederländerna hängde förskjutningen uppåt i beslutsstrukturen främst samman med bristande resurser på lokal nivå och med lokala borgmästares begränsade befogenheter utanför det egna ansvarsområdet samt med att hanteringen stred mot rådande intressen på den lokala nivån.

Under översvämningarna 1993 blev även den holländska centralregeringen på ett påtagligt sätt engagerad i krishanteringen. En av anledningarna till detta var att de försäkringsbolag som var inblandade i översvämningen mycket tidigt gjorde klart att översvämningsskador betraktades som force majeure och följaktligen inte täcktes av försäkringar. Den dåvarande inrikesministern deklarerade att regeringen skulle vara frikostig med skadekompensation.

Under översvämningarna 1995 blev de rådande beslutsstrukturerna generellt föremål för ifrågasättande. Det beslut som var mest iögonenfallande i hanteringen av denna händelse rör evakueringen av omkring 250 000 invånare. När provincguvernören grep in och rådde allmänheten i regionen att lämna sina hem hade de flesta redan gjort detta på eget initiativ. De uppmaningar om evakuering som borgmästarna å sin sida tidigare hade gått ut med hade snarare haft motsatt effekt, d v s man lyssnade inte på varningarna och följde inte uppmaningarna att evakuera, utan valde istället att stanna hemma. Det här kan ses som en "paradox of upscaling"¹⁵⁵, d v s att högre nivåer väntar med att ingripa till dess att det är för sent, för att inte ge intrycket av att "köra över" beslutsfattarna på lägre nivå.

Ett tydligt gemensamt drag i hanteringen av de kontinentaleuropeiska översvämningarna 1993 och 1995 var bristen på gemensam standard och gemensamma rutiner för vattennivåmätningar och väderprognoser, liksom bristerna i informationsöverföring. En av de slutsatser som kan dras av hanteringen av händelserna är att strukturerna främst var inriktade mot att hantera händelser inom det egna geografiska och territoriella området. Angeläget är att strukturerna utvidgas med instrument för bredare blick över områden och sektorer, såväl nationellt som transnationellt, inte minst vad gäller resursanvändning och informationsöverföring.

Sverige

De svenska mekanismerna för att hänskjuta beslut till högre beslutsnivåer är knutna till en definierad räddningstjänstsituation i de fall som studerats. Om en situation definieras som räddningstjänst, kan länsstyrelser ta över ansvaret exempelvis när höga flöden och översvämningar inträffar. En hänskjutning av beslutsfattandet till länsstyrelsenivå kan vara nödvändigt i fall där exempelvis vattendom behöver frångås i syfte att skydda miljö, hälsa och egendom samt förhindra att allmänna eller enskilda intressen skadas, alternativt för att omfördela resurser mellan kommuner.

¹⁵⁵ Bezuy, M. A researchers perspective on the situation in the Netherlands. In: Johansson, I. and Skoglund, P. (Eds.): Proceedings from the International Conference on Crisis Management at the National Level. Stockholm, 1996.

Det behov av centralisering av beslutsstrukturerna som uppstod i samband med händelserna i Västsverige kan förklaras med att större geografiska områden inom Vänerregionen hotades av översvämningarna med omfattande konsekvenser för hela samhällsstrukturen som följd. Länsstyrelsen i Västra Götalands län anförde i egenskap av tillsynsmyndighet för vattenverksamheten att Vattenfall AB borde vidta sådana åtgärder som bidrog till att tappningen från Vänern ökade, även om åtgärden skulle gå ut över vattendomens bestämmelser. För att en vattendom skall kunna frångås måste en situation klassas som dock räddningstjänst enligt Räddningstjänstlagen.

Länsstyrelsen i Värmlands län beslöt, efter samråd med räddningsledaren och räddningscheferna i Arvika och Säffle kommuner, att ta över ansvaret för räddningstjänsten i dessa kommuner. Motivet till länsstyrelsens övertagande var behovet att öka vattengenomföringen mot Vänern i Säffle kommun och därigenom förbättra förhållandena i Arvika. De strategiska beslut som togs gick ut på att situationen bedömdes som räddningstjänst. Länsstyrelsens övertagande förändrade inte strukturen i ledningsstaben. Länsstyrelsens bedömning var att problemen kunde vara övergående i övriga drabbade orter men inte i Arvika. Länsstyrelsen prioriterade då hanteringen av problemen i sjösystemet runt Byälven och koncentrerade sig på Vänerproblematiken och samordningen mellan berörda kommuner och län. Om ansvaret för räddningstjänsten legat kvar på kommunal nivå hade, enligt den intervjuade räddningsledaren, den troliga utvecklingen blivit den att drabbade kommuner allt eftersom hade klassat den uppkomna situationen som räddningstjänst, men under denna process hade värdefull tid gått förlorad.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län tog vidare, efter samråd med Länsstyrelsen i Värmlands län och sakkunniga från räddningstjänsten, polisen och berörda myndigheter, över ansvaret för räddningstjänsten i Norra Älvsborgs Räddningstjänstförbund med stöd av Räddningstjänstförordningen. Motivet för detta var överhängande fara för allvarliga översvämningar i Vänerområdet.

I södra Norrland uppstod inte behovet att förändra beslutsstrukturerna på samma sätt som i Västsverige. Detta grundar sig troligen på den övergripande roll som Samordningsgruppen Höga Flöden spelade i sammanhanget. Denna grupp kan sägas fungera som ett horisontellt samordningsorgan på regional nivå som utgörs av samtliga berörda privata och offentliga aktörer på såväl regional som lokal nivå. Denna organisering av hanteringen av höga flöden och dess konsekvenser gjorde att behovet av att hänskjuta ledningen av räddningstjänstinsatserna till länsstyrelsenivå inte blev aktuellt, trots att händelserna var såväl läns- som kommunöverskridande. Länsstyrelsens insatser innebar i huvudsak att utgöra ett bakre stöd till kommunerna och samordna länets övriga resurser. En bidragande orsak till att hanteringen av händelserna i Västernorrland inte hänsköts till högre nivåer under översvämningarna, var troligtvis att man i de berörda kommuner har vana att hantera situationer med höga flöden i älvsystemen.

Flexibilitet och anpassningsförmåga inom ramen för vad som definierades som räddningstjänstsituationer med stöd i Räddningstjänstlagen, karaktäriserade hanteringen av översvämningarna i Sverige 2000. Att kommunala insatser i samband med händelser som orsakats av väderförhållanden ofta klassas som räddningstjänst har bland annat att göra med ersättningsproblematiken. För att ersättning för vidtagna åtgärder i samband med en katastrofsituation skall utgå från staten till en drabbad kommun¹⁵⁶ krävs att situationen klassas som räddnings-

¹⁵⁶ utöver den kommunala självriskan

tjänst. När en inträffad händelse väl kan klassas som räddningstjänst, uppstår inga direkta oklarheter i hanteringen vare sig på lokal eller regional nivå eller mellan samverkande aktörer. De svårigheter som däremot kan uppstå gäller sådana situationer där Räddningstjänstlagens lagrum, oberoende av tolkningsutrymmet, visar sig vara otillräckliga, vilket kan ge upphov till olika typer av efterspel.

Goda samordnings och kommunikationsfora på lokal och regional nivå i samband med hanteringen av de svenska fallen förefaller ha bidragit till att främja samförstånd och minska konfliktbenägenheten. Starkt bidragande till detta var troligen den enighet att definiera situationerna som räddningstjänst som rådde mellan aktörerna. En reflektion som kan göras i sammanhanget är att ifall den lokala situationen kan definieras på ett sådant sätt att det faller inom räddningstjänstens lagrum har detta vissa positiva konsekvenser för aktörerna, vilket kan befrämja samverkan och samförstånd dem emellan.

Utfärdandet av katastroftillstånd i samband med översvämningarna i Europa

För att försäkringssystemet med statliga garantier vid naturkatastrofer skall kunna implementeras i Frankrike, måste en interministeriell deklARATION av naturkatastroftillstånd göras i enlighet med en strikt procedur. Deklaration av naturkatastrof gjordes i Frankrike såväl 1993 som 1995, inte minst av detta skäl.

Befogenheter att utropa katastroftillstånd i Tyskland har skapats för att förhindra organisatorisk och kommunikatorisk oreda när ledning förändras och skifte görs från normal¹⁵⁷ till katastrofadministrativ process (upscaling). Beslut om och möjlighet att utfärda katastroftillstånd t ex till följd av en naturkatastrof, ligger hos den administrative samordnaren på regional nivå. I fall där katastroftillstånd utfärdas, inrättas ett övergripande operativt centrum som leds av den administrative samordnaren, vilken ansvarar för och samordnar olika berörda organisationers och myndigheters insatser. Lagstiftningen i den delstat (Rheinland-Pfaltz) som drabbades av översvämningarna 1993 och 1993 medger dock inte att katastroftillstånd utropas. Därför har kommuner och distrikt i denna delstat försetts med andra typer av juridiska instrument för krishantering, t ex bemyndigande att utfärda instruktioner till kommunala nämnder och serviceinrättningar och att med juridiskt stöd begära förstärkningar hos försvarsmakten.

Även om katastroftillstånd inte utropades i delstaten i samband med översvämningarna, hanterades situationen i praktiken som om detta var fallet. Det är följaktligen svårt att avgöra om situationen hade kunnat hanteras annorlunda, bland annat samordningsfrågorna, om katastroftillstånd utropats. Även om den lagstiftning som skall gälla i samband med civila kriser för närvarande genomgår en omfattande revidering i de tyska delstaterna, är det fortfarande troligt att varje delstats specifika lagstiftning tillsammans med starka lokala strukturella variationer i hög utsträckning påverkar hur en kris eller naturkatastrof hanteras.

I Nederländerna tas beslut om införande av katastroftillstånd av regeringen. Om särskilda omständigheter föreligger, kan delar av katastroflagstiftningen aktiveras utan att generellt katastroftillstånd förklaras. Samma beslutsform som vid generellt katastroftillstånd krävs dock. Tanken med denna delvisa implementering av katastroflagstiftningen är att den skall kunna tillämpas i relativt småskaliga kriser där det skulle vara olämpligt att utfärda generellt katastroftillstånd. Det kan nämnas att i samband med översvämningarna 1993 blev situatio-

¹⁵⁷ Under fredstida kriser och katastrofer råder motsvarigheten till den svenska ansvarsprincipen, d v s ordinarie rutiner för samhällsverksamhet skall upprätthållas.

nen förklarad som nationell katastrof¹⁵⁸. Lokalt katastroftillstånd proklamerades också av ett flertal borgmästare för att förebygga plundring och för att ge polisen större befogenheter att hantera den ström av ”katastrofturister” som kom till området. Under översvämningarna 1995 beslutade lokala borgmästare tidigt att evakuera stora delar av befolkningen i det aktuella området. En uppmaning om evakuering gick ut men ignorerades till stor del av de personer som berördes av denna. Då läget förvärrades deklarerades snabbt katastroftillstånd i flera byar längs med den översvämmade floden och genom att detta gjordes, kunde tvångsevakuering av ett stort antal invånare genomföras (Rosenthal & 't Hart, 1998:108).

I Sverige finns inga förutsättningarna för att utfärda katastroftillstånd i samband med en fredstida samhällspårestning. De åtgärder som en räddningstjänstledare kan vidta med stöd i Räddningstjänstlagen gäller enbart åtgärder på plats och är fokuserade på den akuta situationen

Måluppfyllelse

Det är svårt att med ledning av den information som författarna haft tillgång till för denna studie kunna uppskatta hur framgångsrika de ansvariga varit i hanteringen av händelserna och hur detta har avspeglat sig i allmänhetens reaktioner. Den kritik som författarna hittills lyft fram får ses som fragment ur en enbart delvis känd empiri. Trots detta ger kritiken en god illustration till de dilemman som beslutsfattare ställs inför bland annat när de skall hantera såväl geografiskt som administrativt gränsöverskridande händelser.

En av styrkorna i det franska krishanteringssystemet är det effektiva allokeringsystemet för resurser, inte minst genom civil-militära samverkan. Vana vid att hantera och samverka vid stora naturkatastrofer, inte minst vid de stora skogsbränder som inträffar nästan varje år, stärker systemet. Att franska staten ersätter skador som vållats av naturkatastrofer, visserligen enligt en strikt juridiskt-administrativ procedur, har sin grund i de solidaritets och jämlikhetsprinciper som den franska konstitutionen vilar på. Det offentliga ansvarstagandet är i detta hänseende tydligt sanktionerat i Frankrike till skillnad mot förhållandena i Tyskland och Nederländerna. Att man dessutom i departementet Ardennes, på ett mycket genomtänkt sätt föregrep drabbade näringsidkares ersättningsanspråk genom Handelskammarens agerande, förstärker intrycket av ett starkt offentligt ansvarstagande, även om kritiken mot centralregeringens agerande ibland blev svidande.

Svagheter i det tyska krishanteringssystemet och den inverkan som dessa har haft på måluppfyllelsen i samband med översvämningarna, kan troligen delvis förklaras med de stora lokala variationerna i utformningen, samtidigt med det juridiska regelverkets specifika utformning i de olika delstaterna. Dessutom har den federala nivåns bidrag till delstaternas krishanteringsstrukturer minskat under senare år påverkat hanteringsutrymmet. Att detta har påverkat personalresurserna visade sig inte minst i samband med händelserna 1993 när julleligheter gjorde stora hål i personalstyrkan på den lokala och regionala nivån. Att man dessutom förlitade sig på en planering som låg flera årtionden tillbaka i tiden, underlättade vare sig resursallokering, beslutsgång eller informationsförmedling.

Att krishanteringen i Tyskland, trots sin relativt sett rigida hanteringsstruktur, fungerade så väl som den gjorde, beror troligen på att man i hög grad kunde förlita sig på frivilliga insatser. Avsaknaden av privata försäkringar för att täcka vattenskadorna tillsammans med det blygsamma ekonomiska stöd som delstatsnivån bidrog med, tycks inte ha spelat någon

¹⁵⁸ National disaster means that damages would be compensated for as long as the budget would allow this. (Rosenthal, U. & 't Hart, P. (Eds). Springer Verlag Berlin-Heidelberg, 1998: Flood Response and Crisis Management in Western Europe)

dramatisk roll i efterförloppet. Tvärtom har stödet från informella nätverk liksom den stora tåligheten hos allmänheten varit en framträdande faktor i hanteringen och har troligen varit en av huvudorsakerna till att utfallet blev så gynnsamt som det blev.

Att det system för krishantering som införts i Nederländerna för att öka flexibiliteten i beslutsgång och samordning inte fungerade särskilt väl under översvämningarna, framgår tydligt av tidigare beskrivningar. Att systemet inbjuder till ad hoc lösningar kan i många fall ses som en fördel. Den stora nackdelen med detta system är det glapp mellan ansvarsnivåerna som systemet ger upphov till genom att beredningsplaner saknas för kommunöverskridande händelser, liksom att regioner enbart är administrativa begrepp. Glappet förstärks dessutom av att den faktiska regionnivån, dvs provinsnivån, inte har något planeringsansvar annat än för samordning. Dessa faktorer förklarar sannolikt till del bristerna i hanteringen av översvämningarna. Dessa brister har sannolikt bidragit till att de samordnande organen NCC och NIC inrättades på den nationella nivån i slutet av nittioalet för att på så sätt stärka krishanteringssystemet.

I såväl Frankrike, Tyskland och Nederländerna har en offentlig diskussion förts om de underliggande orsakerna till översvämningarna och i samtliga länder har regeringen till viss del setts som ansvarig. I samtliga länder har man från allmänhetens sida höjt rösten mot samhällets sätt att förbereda sig för naturkatastrofer. Man skall dock hålla i minnet att de flöden som man hade att hantera i de tre länderna både under översvämningarna 1993 och 1995 var mycket ovanliga. Även om man i Nederländerna och Tyskland var bättre förberedda vid översvämningarna 1995, är detta ingen garanti för att man hade hanterat situationen bättre.

I det svenska fallet kan målet med krishanteringen sägas ha nåtts med utgångspunkt från den definition av situationen som man gjorde, dvs. att situationerna i samtliga fall definierades som räddningstjänst. I samband med översvämningarna 2000 förelåg ett starkt samförstånd mellan aktörerna när det gällde att definiera situationerna som räddningstjänst. Då behov av att hänskjuta beslut till en högre beslutsnivå uppstår av olika skäl, finns inget annat alternativ än att definiera situationen som räddningstjänst, då detta är den enda situation som möjliggör länsstyrelseingripande. Var gränsen ska dras mellan kommunala uppgifter och ansvar å ena sidan och räddningstjänstuppgifter och ansvar å den andra blir föremål för diskussion så snart något inträffar i samhället som beror på exempelvis svåra väderförhållanden.

Politiska följdverkningar av hanteringen av översvämningarna

När vattnet sjunker undan efter en översvämning, sjunker inte alltid krisstämningarna undan i samma takt. Efterfasen är en period som karaktäriseras av turbulens, frustrationer, motsägelser och kontroverser. Evakuerade återvänder hem, affärer öppnas, uppröjning och reparationer inleds i drabbade kommuner. Den kollektiva stress som generats av händelsen har allt annat än försvunnit. Till att börja med finns åtskilliga som inte bara skadats fysiskt utan även psykiskt. Att man blir omhändertagen i det akuta skedet är i de flesta fall ställt utom allt tvivel, men garantier för omhändertagande i efterkrisfasen ges sällan. Dessutom börjar man i efterfasen att försöka hitta den underliggande orsaken till det inträffade och här böljar debatten kring orsakerna till katastrofen. Är det naturkrafter som är boven i dramat eller är det den mänskliga faktorn? Tillkortakommanden och valhänta försök till hantering förstärker bilden av att en katastrof inte enbart beror på en nyckfull natur. Detta tillsammans ger grogrunden för syndabockstänkande och ”fingerpekande”.

I Frankrike blev händelserna 1995 snabbt en punkt på den politiska dagordningen genom att premiärministern i och med sitt engagemang i hanteringen framhöll situationens allvar.

Hantering i sig blev också en känslig punkt för honom personligen, eftersom han kandiderade till presidentposten i valen 1995. Missnöjet med hanteringen av händelserna kom inte bara från de borgmästare som tyckte sig ha blivit överkörda och inte fått möjlighet att hantera situationen till allmänhetens bästa, som de bedömde det hela, utan även från olika intressegrupper. Att man från nationell politisk nivå bidrog till att skapa medel för ekonomisk ersättning till de drabbade, fick heller inte något större positivt gehör hos allmänheten och missnöjet med centralregeringens roll i hanteringen växte. Intressant att notera är också att man redan 1993 i Frankrike hade börjat skylla översvämningarna på den mänskliga faktorn.

I Tyskland tog denna debatt fart på allvar 1995 när media blåste upp en storm kring orsakerna till översvämningarna och talade om växthuseffekt och skogsskövling och överbebyggda flodnära områden. De erfarenheter man fått från översvämningarna 1993 ledde dock fram till att systemet för tidig varning anpassades till snabba översvämningförlopp. Man kan tycka att detta var något som skulle inverka gynnsamt inte minst på den allmänna opinionen. Så blev dock inte fallet, utan det hela gav stället upphov till en intensiv debatt, inte minst med ekonomiska förtecken, om det nödvändiga i att förbereda sig för något som teoretiskt och statistiskt inte kan inträffa, d v s upprepade hundraårsflöden. Denna debatt fick nytt bränsle i samband med översvämningarna 1995 eftersom vattennivåerna höll sig lägre denna gång än under händelserna 1993 och att inte heller Koblenz översvämmades. Det är intressant att se likheterna mellan den debatt som fördes i Tyskland 1995 och den som förberedelserna inför millennieskiftet generellt gav upphov till där argument av typen ”onödiga och kostsamma föreberedelser” gång på gång fördes fram.

I Nederländerna var det framför allt evakueringsproblematiken som orsakade en häftig debatt och man tog så stora ord i sin mun som ”policy fiascos” när beslutsturerna mellan provins- och lokalnivån blev offentliga. Att man dessutom hade en beredskapsplanering med sikten inställt på ”hotet från havet” och inte på det hot som de europeiska floderna skulle kunna utgöra, gjorde inte saken bättre. Centralregeringen utsattes i slutänden inte bara för denna kritik utan också i hög grad för sitt agerande i ersättningsfrågan, vilken dock löstes på ett relativt smidigt sätt genom inrikesministerns ingripande.

I Sverige har hanteringen av översvämningarna ännu inte avslutats och ersättningssidan är långt ifrån reglerad. Frågor som skulle kunna ge politiska följdverkningar handlar mycket om myndigheters och allmänhetens förväntningar på ersättning. Eftersom ingen ersättning utgår från det allmänna till enskild för skador som uppstått på egendom i samband med en räddningstjänstsituation, eller för skador som orsakat av själva olyckshändelsen, är valet av försäkringsbolag vara a och o för den enskilde som drabbas av exempelvis översvämningsskador. Det är stor skillnad mellan större och mindre bolags klausuler, men villkoren för självrisk är ofta densamma, vilket dock kan innebära stora skillnader om skadan gäller delar av egendom eller hela egendomen.

Ett av de stora problemen i ersättningssammanhanget rör den så kallade eftervården t e x ansvaret för uppröjning efter en händelse. Att räddningstjänsten tar hand om det akuta skeendet och under detta kan göra ingrepp i enskilds rätt är sanktionerat. Räddningstjänsten har dock inte något ansvar för uppröjnings och återställningsarbetet. Den som är ersättningsskyldig för räddningstjänstingreppet är den till vars förmån ingreppet gjorts, något som lätt blir kontroversiellt och svårlöst i krisens efterförlopp.

Om hundraårsflöden skulle drabba vart och vartannat år i framtiden och om myndigheter inte ändrar sin kompensationspolitik, kommer översvämningar även i fortsättning att inte minst

ekonomiskt drabba de som lever och arbetar i sjö- och flodnära områden hårt. Man kan förvänta sig ett ökande gap mellan politikernas och allmänhetens upplevelse av upphovet till flodöversvämningar och myndigheternas hantering av flodskador samt ett växande missnöje hos allmänheten inför vad som ses som myndigheters passivitet, förnekande och t o m nonchalans.

En utomeuropeisk jämförelse

Syftet med denna utblick är att peka på de generella problem som uppstår när samhällens energisystem kollapsar och vilka konsekvenser sådana händelser har för samhällsstrukturen, framför allt i krisens akuta fas men även i efterförloppet. I det kanadensiska fallet var orsaken till händelsen en naturkatastrof, i det nya zeeländska fallet var infrastruktursystemet i sig orsaken.

Strömavbrottet i Auckland, Nya Zeeland 1998

Från slutet av februari till mitten av april 1998 (högsommartid), drabbades staden Auckland i Nya Zeeland av ett stort elavbrott när samtliga fyra elhuvudkablar en efter en kollapsade. The Central Business District (CBD) förlorade därmed tillgången till el-försörjning i över två månader. CBD omfattar ett cirka tre och en halv kvadratkilometer stort område i Auckland och är centrat för stadens politiska ledning (the governmental hub of the city) och hjärtat i landets kommersiella och finansiella verksamhet. Elavbrottet ledde snabbt till en svår kris för stadens ledning och övrig samhällsviktig verksamhet, inte minst drabbade den el-leverantören Mercury Energy och stadens affärsverksamhet. De skador som uppstod var i första hand ekonomiska. Inga övriga allvarliga skador eller förluster av människoliv inträffade, delvis tack vare ett intensivt räddningsarbete. Dock utgjorde el-avbrottet ett allvarligt hot mot människors hälsa och välbefinnande liksom den allmänna ordningen och säkerheten. Dessutom var allmänhetens förtroende för el-leverantören och ytterst stadens ledning allvarligt hotat.

I Aucklandfallet ansåg borgmästaren, liksom fallet var i Nederländerna 1993, att man kunde hantera situationen på lokal nivå. I Nederländerna tyckte man dock annorlunda på provinsnivån. Till skillnad från hur man agerade i Nederländerna, valde de lokala myndigheterna på Nya Zeeland att inte föra upp hanteringen till en högre nivå. Även om hanteringen på lokal nivå i mångt och mycket byggde på improvisation och frivillig hjälp, kan inte situationen jämföras med den i Tyskland under översvämningarna, där frivilliga insatser är "inbyggda" i de etablerade krishanteringsstrukturen sedan lång tid.

I Auckland föll det på de lokala beslutsfattarnas lott att försöka hantera situationen på de sätt som stod till buds. Detta skedde inte konfliktfritt men konflikterna stannade på den lokala nivån och inte som Nederländerna och Frankrike att konflikter främst uppstod i kontakten med lägre och högre hanteringsnivåer. Man kan säga att både i de kontinentaleuropeiska fallen och i Aucklandfallet var gråzonen som beslutsfattarna hamnade i när man inte hade klart för sig hur krishanteringsstrukturen var uppbyggd och fungerade, som orsakade konflikterna och konkurrensen mellan aktörerna.

Liksom i de europeiska länderna fann man i Aucklandfallet att man behövde justera och anpassa mycket i den krishanteringsstruktur som man hade planlagt för, eftersom en till synes helt ny situation hade inträffat och som man på intet sätt varit förberedd för.

Till skillnad från situationen i Nederländerna, där regeringen tog en stor del av skadekompensationsansvaret i brist på andra täckande försäkringar, gick den nationella regeringen i

Aucklandfallet hårt ut och avlade sig allt ekonomiskt och politiskt ansvar för det inträffade. Regeringen pekade snabbt ut elbolaget Mercury Energy som ekonomiskt ansvarigt för den inträffade.

Isstormarna i östra Kanada 1998

De isstormar som drabbade östra Kanada och nordöstra USA i början av 1998 hade ingen tidigare motsvarighet vad gäller intensitet och förödelse. Stora mängder underkyllt regn, motsvarande två gånger den normala nederbördsmängden i regionen föll under en period av åtta timmar. Marken kom att täckas av ett sjuttiofem till etthundra millimeter kompakt istäcke och situationen förvärrades av de starka vindar som blåste och en stadigt sjunkande temperatur. Tjugofem personer miste livet till följd av isstormen. De två kanadensiska provinserna, Ontario och Québec, drabbades hårdast av ovädret och skadorna i dessa provinser blev mycket omfattande. Flera miljoner invånare i provinserna drabbades av strömavbrott, många av dem långvariga. Under en månad hade tusentals människor hade ingen tillgång till elström.

Det tunga istäcket fick många transformatorer och elstolpar att välta och falla sönder. Den huvudsakligen fransktalande staden Montreal, i Québec drabbades värst. Händelsen underblåste den redan existerande regionala, socioekonomiska, kulturella och språkliga splittringen i Kanada. Femton tusen kanadensiska trupper sattes in för att hjälpa till i det omfattande räddningsarbetet. De ekonomiska förlusterna till följd av stormen var enorma och isstormen 1998 blev visade sig bli den mest kostsamma katastrofen i kanadensisk historia.

På samma sätt som i Frankrike och Tyskland skedde förändringen av beslutsansvaret i samband med hanteringen av isstormarna i enlighet med etablerade strukturer och regelverk för krishantering. I samband med det kanadensiska fallet genomfördes förändringarna dock betydligt snabbare. Till största delen hanterades händelsen på provinsnivå och lokal nivå enligt de beredskapsplaner som styr verksamheten. Reglerna som styr förändring av beslutsansvaret till högre nivåer i det kanadensiska systemet, bygger på samma principer som i Frankrike, d v s på situationens allvar och omfattning. Det finns i det kanadensiska systemet inget direkt utrymme för den federala regeringen att ingripa i hanteringen på lägre nivå, som fallet är i det i det holländska systemet.

Trots att katastrofen hanterades i stort sett uteslutande enligt den etablerade strukturen för krishantering i Kanada försköts beslutsansvaret i samband med isstormarna snabbt till premiärministernivån. Den enhet på federal nivå som motsvarar det svenska Räddningsverket och/eller ÖCB - Emergency Preparedness Canada (EPC) -, informerades om den rådande situationen av Québecs provinsregering mindre än tjugofyra timmar efter det att ovädret slagit till i Québec. Den nationella nivån underrättades därmed samma dag som de lokala myndigheterna tog kontakter på provinsnivån. Regeringen höll vidare ett heldagsmöte för att diskutera situationen i östra Kanada så tidigt som sju dagar efter det att de provinsmyndigheterna och EPC hade blivit uppmärksammade på att läget såg ut att bli allvarligt. Att man mycket snabbt uppfattade och förstod krisens allvar och omfattning, samt att den federala nivån underrättades så snabbt, ledde till att ett kriscenter inrättades vid EPC – redan efter fem dagar. Den stränga kylan dom drabbade provinserna bidrog troligtvis till högre hanteringsnivåers snabba ingripande.

Lokala utfärdanden av undantagstillstånd till följd av en katastrof är en förutsättning för den lokala nivån skall få provinsiellt och federalt stöd och kompensation. Sammanlagt 257 kommuner i provinserna Québec och Ontario utfärdade katastroftillstånd.

I fallet med isstormarna förefaller det som om de underliggande politiska spänningarna mellan den kulturellt och språkmässigt särpräglade provinsen Québec och den federala regeringen var den främsta drivkraften i de konflikter som uppstod mellan olika de beslutsnivåerna. En av anledningarna till att man i Québec inte valde att deklarerat undantagstillstånd i hela provinsen var troligen de motsättningar som finns mellan provinsen och den federala regeringen, i vilken Québecs premiärminister Bouchard drivit Québecs kamp för separation från resten av Kanada. Att be om hjälp från de federala regeringen var ett politiskt nederlag som Bouchard ändå delvis fick genomlida då man var starkt beroende av federala resurser som det kanadensiska försvaret under det akuta skedet av händelserna. Spänningarna mellan de provinsiella och federala premiärministrarna (Bouchard och Chrétien) pågick under hela krisen.

Slutsatser

Sammanfattningsvis kan sägas att stora kulturella och administrativa skillnader föreligger vad gäller krishanteringsstrategierna i de fyra europeiska länder som studerats, även om likheterna är många. Tilläggas bör att de krishanteringsstrukturer som studerats i Frankrike, Tyskland och Nederländerna var de som rådde i mitten på nittioalet.

Ett vanligt förekommande operativt problem i samband med krishantering är samordning. Att stärka samordningen genom att deklarerat katastroftillstånd är dock inte nödvändigt i Frankrike. Implementeringen av de departementala krishanteringsplanerna ger en departementsprefekt nära nog oinskränkta möjligheter att hantera en krissituation. Implementeringen gör det vidare möjligt för prefekten att göra ingrepp i enskilds rätt samt att begära nära nog vilket stöd som helst från samtliga samhällsnivåer. Anledningen till att katastroftillstånd ändå deklarerades i samband med översvämningarna i Frankrike, var att denna procedur krävs för att ersättning via den statliga försäkringsgarantin skall kunna utgå.

Även Tyskland finns möjligheten att deklarerat katastroftillstånd i samband med en samhällspåfrestning, men denna formella procedur utnyttjas sällan. Översvämningarna i mitten på nittioalet hanterades dock, paradoxalt nog, som om katastroftillstånd rådde, dock inte formellt. Detta rådde dock inte bot på de sambands- och kommunikationsproblem som uppstod.

Trots att man i Nederländerna har möjlighet att utropa katastroftillstånd såväl på lokal som nationell nivå, visade sig detta vara en otillräcklig åtgärd för att kunna komma tillrätta med samordningsproblemen, som anses utgöra huvudproblematiken i den holländska krishanteringsstruktur som rådde i mitten av nittioalet.

Vare sig samordning av de operativa akuta insatserna eller specifika samordningsproblem under översvämningarna 2000 har tilldragit sig någon särskild uppmärksamhet i den svenska dokumentation som författarna haft tillgång till eller förts fram i de intervjuer som gjorts. Ett problem som däremot tydligt framkommer, gäller ersättningsfrågor i samband med insatserna. Det kan konstateras att för att kunna reglera sådana kostnader som uppstår i samband med exempelvis översvämningensinsatser, förefaller Räddningstjänstlagen vara det enda lagstöd som idag kan tillämpas. Det förefaller vidare som om Räddningstjänstlagens lagrum i samband med insatser ofta blir föremål för vid tolkning såväl i förebyggande som i akut verksamhet.

I det holländska systemet, som är konstruerat för att underlätta en smidig förflyttning av beslutsbefogenheter till högre nivåer, förekommer ad hoc-lösningar och -ageranden på såväl lokal- som på provinsnivå betydligt oftare än i motsvarande tyska och franska strukturer. Fördelen med ad hoc-lösningar är att de ökar flexibilitet och situationsanpassning men nackdelen är risken för hastigt uppkomna lösningar med oanade och svåröverblickbara konsekvenser som följd.

Flexibilitet och anpassningsförmåga inom ramen för vad som definierades som räddningstjänstsituationer, karaktäriserade hanteringen av översvämningarna i Sverige 2000. Den fas av krishanteringen som studerats i de svenska fallen är uteslutande den akuta fasen. Hanteringen av efterkrisfasen och då speciellt med inriktning på den sk eftervården, där ersättningsfrågor hamnar högt på dagordningen, har inte närmare kunnat belysas i den svenska delen av studien. Detta beror på att såväl den akuta fasen som efterfasen i samband med händelser som har med väderförhållanden att göra, kan pågå under lång tid, vilket är fallet bland annat i Arvika.

Några av de problem som framkommer i samband med samtliga studerade översvämningssfall, gäller tillgången på och samordning av väder- och flödesprognoser. Samtliga länder vittnar om att sådana korttidsprognoser, som kan göras med relativt hög tillförlitlighet, inte ger tillräckligt tidsutrymme för att förebyggande åtgärder skall kunna vidtas på ett effektivt sätt, exempelvis i samband med utdragna regnperioder. Att i förebyggande syfte kunna samla in och förmedla information om väder- och flödesförhållanden i angränsande länder och regioner i förvarningssyfte, är ytterst angeläget. Något sådant förvarningssystem fanns inte etablerat mellan länderna i västra Europa i samband med händelserna 1993, men vissa förbättringar skedde mellan 1993 och 1995.

Problemen med sådana gränsöverskridande kriser som översvämningar ger exempel på, har i flera avseenden med relationen privat-offentlig sektor att göra. Fördelningen mellan offentligt och privat ansvarstagande har diskuterats livligt efter översvämningarna på kontinenten 1993 och 1995 och även i Sverige pågår denna diskussion. Fallet med strömavbrottet i Auckland och den roll som el-bolaget Mercury Energi spelade under händelserna, kan ses som exempel på en typ av svårigheter som krishanterare kan stöta på när privata aktörer har nyckelroller, exempelvis inom elsektorn. Relationen privat och offentlig verksamhet innebär inte i sig ett problem under så kallade normala förhållanden, men i andra fall, exempelvis i förebyggande-situationer, kan pressen på individuella beslutsfattare öka om värden ställs mot varandra.

Den svenska försäkringsmodell som tillämpas i samband med översvämningsskador, är i många fall generös i förhållande till andra länders försäkringspraxis i sådana sammanhang. Det kan dock konstateras, att även i Sverige kan en enskild drabbas hårt av höga kostnader för översvämningsskador, trots att den enskilde är försäkrad. I fall där staten ersätter en drabbad kommun utöver den kommunala självriskan, utgår sådan ersättning enbart till kommunerna och ej till enskilda.

Hanteringen av översvämningarna 1993, 1995 respektive 2000 visar tydligt på fördelarna med att beslutsfattare har övat tillsammans och tidigare arbetat ihop. I Sverige vittnade beslutsfattare om vikten av att känna till varandras arbets sätt och de vinster som kan göras genom att i förväg ha väl etablerade rutiner för informationsutbyte, samordning och gemensamt beslutsfattande för de fall då situationen så kräver. Sådana rutiner underlättar inte bara operativ samverkan, vilket i sin tur kan leda till en effektivare och snabbare praktisk hante-

ring, utan gynnar även alternativa problemformuleringar, handlingsutrymme samt underlättar kommunikationen på strategisk nivå. Det är en fördel om man samband med övningsverksamheten kan utgå från ett entydligt lagstöd.

Sammanfattningsvis hade den nationella nivån stort inflytande över hanteringen av de två översvämningarna, såväl Frankrike som Nederländerna, dock främst under händelserna 1995. I både de holländska och franska fallen vilade överförandet av beslutsbefogenheter på formella men procedurmässigt och juridiskt skilda grunder. I Frankrike grundades övergången främst på omfattningen av och allvaret i situationen. I den franska krishanteringsstrukturen resulterar övergången i många fall i att katastroftillstånd utlyses, vilket medger att specifika befogenheter och rättigheter kopplas till hanteringen.

Både de franska och de holländska erfarenheterna av högre nivåers ingripande i den lokala hanteringen av översvämningarna kryddades med missnöje och kritik från lokalt håll. Det mest framträdande argumentet mot ett ingripande från högre nivåer tycktes vara att man på lokal nivå hävdade att man där hade betydligt bättre kunskap om lokala förhållanden och förutsättningar än vad man hade på högre nivåer. En observation, som kan göras i sammanhanget, är att de dåligt fungerande kommunikationskanalerna tillsammans med bristen på informationsamordning inom systemen är en grogrund för konflikter mellan beslutsfattare på olika nivåer, såväl strategiska som operativa.

En otillräcklig anpassning av organisation och resurser till dagens förhållanden aktualiserades framför allt i samband med de tyska översvämningarna. I sammanhanget kan det vidare noteras att det inte finns någon myndighet i Sverige som har ett samordningsansvar vad gäller information till allmänheten i samband med samhällspåfrestningar. Länsstyrelsen har ett informationsansvar i dessa situationer, men inget formellt mandat eller ansvar för att samordna den information som går ut till allmänheten från olika myndigheter.

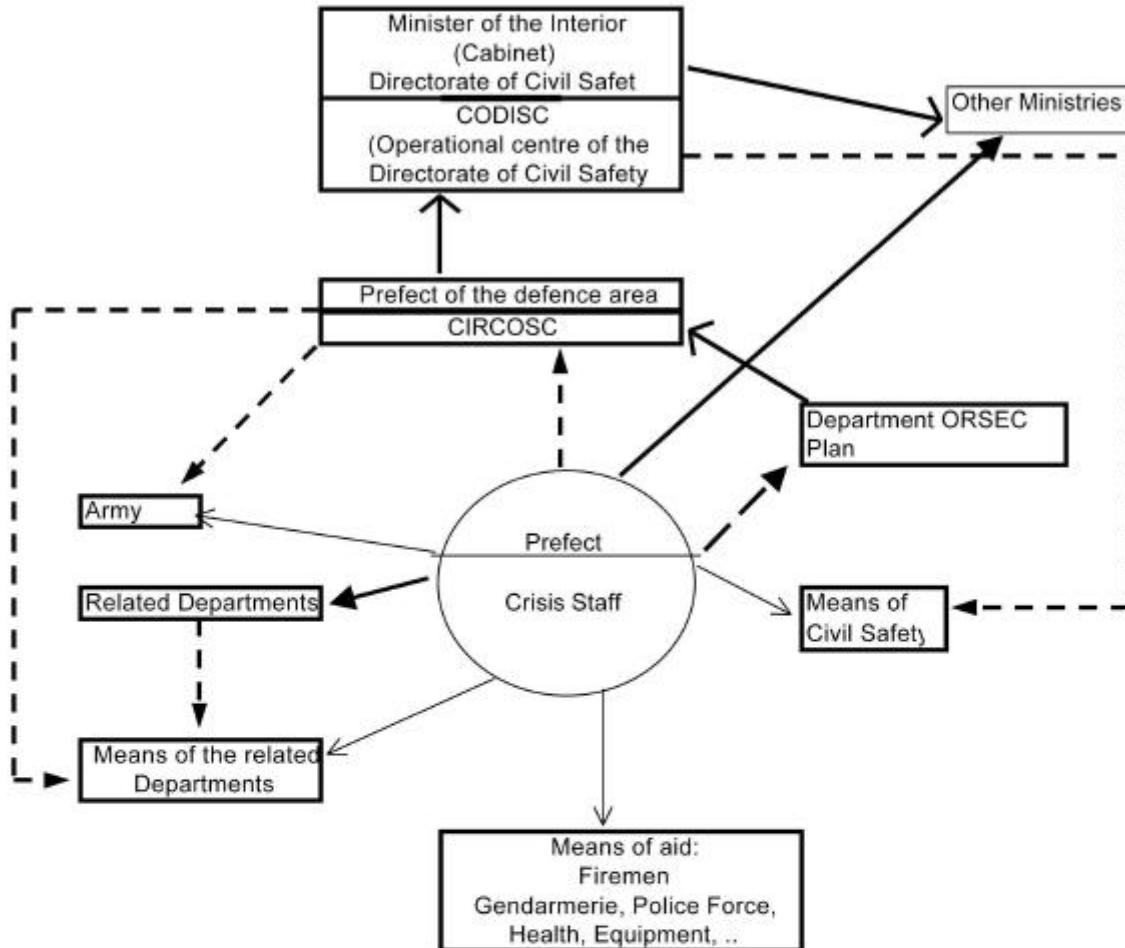
Det är uppenbart att ledningsfunktioner, resursallokering och informationshantering utgör kritiska punkter i samtliga studerade krishanteringssystem, oavsett hur systemen är uppbyggda och oavsett kulturella, geografiska och konstitutionella förhållanden.

Behovet av att få en bred överblick över hela krishanteringsstrukturen och den totala resurs- och behovssituationen, blir särskilt framträdande då samhället drabbas av olika typer av gränsöverskridande kriser, något som bekräftades i fallet med översvämningarna i Europa 1993 och 1995. Att kunna anlägga ett brett perspektiv är nödvändigt, bland annat för att kunna fördela resurser på olika nivåer samt för lednings- och informationsamordning inom systemet som helhet.

Hanteringen av översvämningarna i mitten på nittioalet ger många exempel på den akuta situationens problematik men ger också exempel på efterförloppet. Stöttestenen i krishanteringen har i de flesta fall varit förskjutningen av beslutsbefogenheter och ansvar till högre nivåer, vilket dock samtidigt lett till att överblicken gått förlorad genom brister i samordning. Inrättandet av ett nationellt samordningscentrum, vars funktion är att främja en överblick i samband med sådana händelser som engagerar samtliga krishanteringsnivåer, har varit Nederländernas sätt att komma tillrätta med dessa brister. Man har också, för att försöka komma till rätta med den informationshanteringsproblematik som ofta uppstår i kriser, inrättat ett nationellt informationscentrum, där informationshanteringen kan lyftas till central nivå utan att ansvaret för hanteringen i andra strategiska och operativa frågor för den skull förändras. I Nederländerna har man följaktligen dragit lärdomar av erfarenheterna från mitten av

nittioalet och stärkt den institutionaliserade och nationella kapaciteten för dessa typer av samhälleliga påfrestningar.

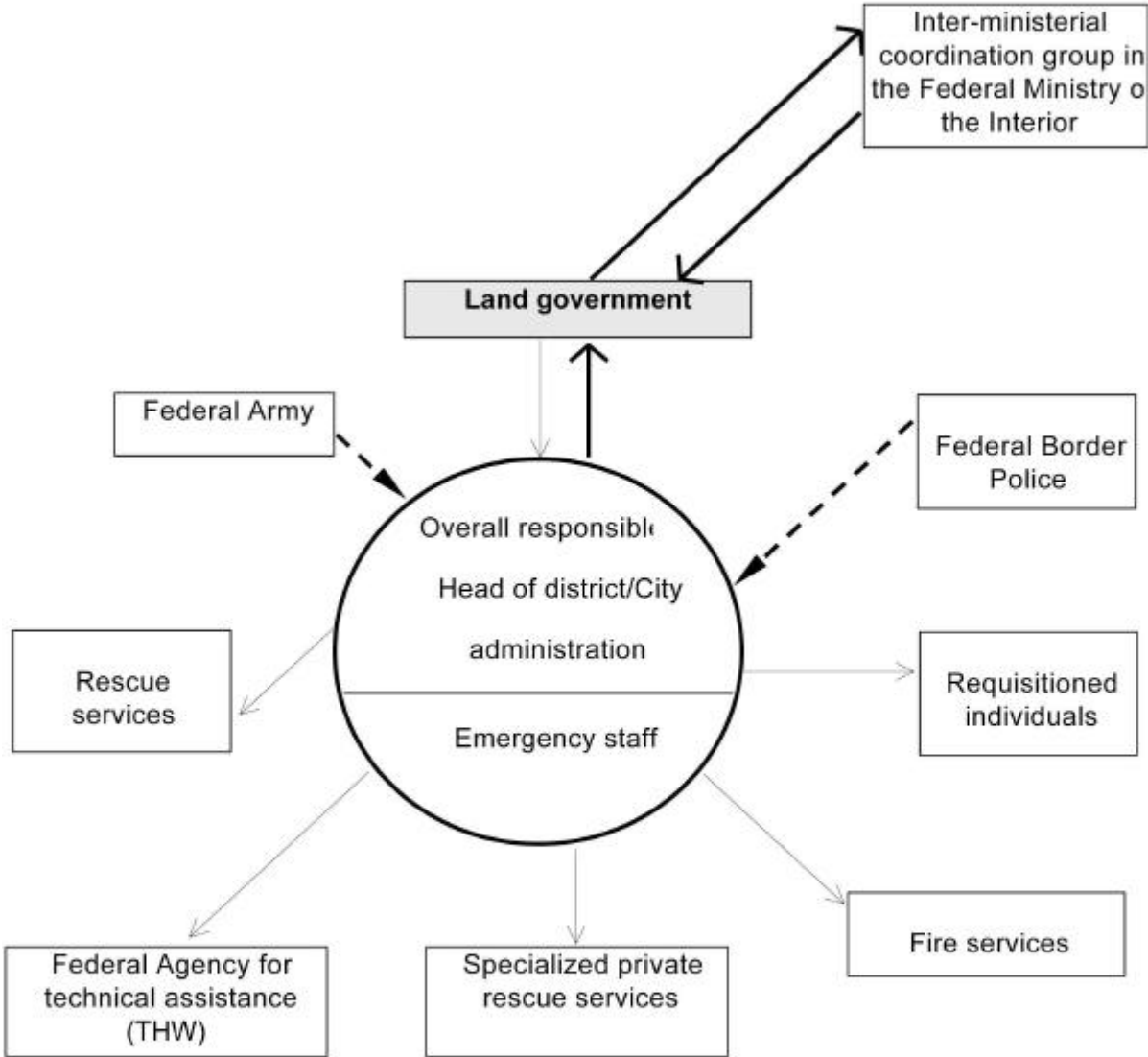
DISASTER RELIEF IN FRANCE



LEGEND :

- Planning
- Command
- Information
- Request for assistance
- Granting of assistance

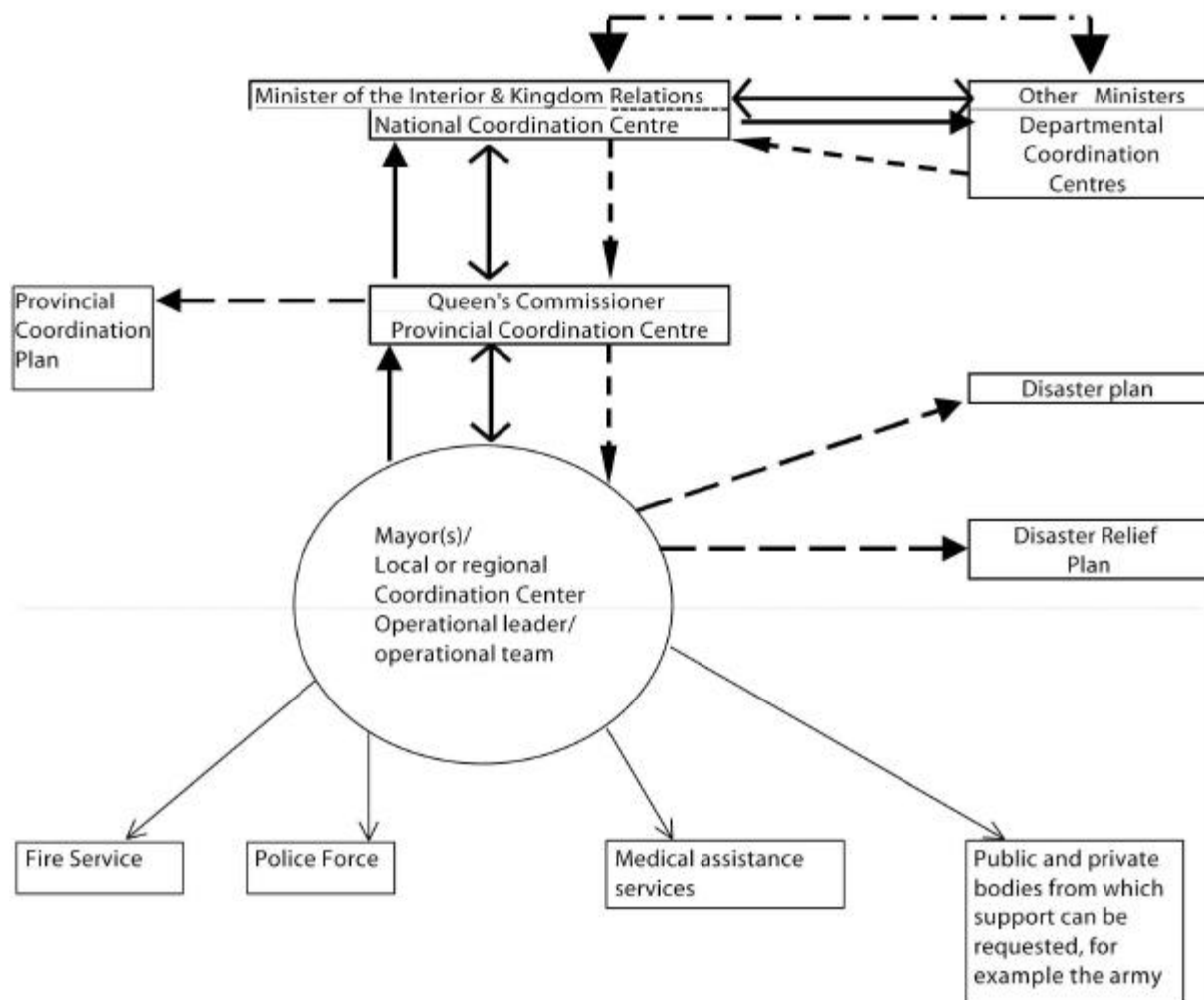
DISASTER RELIEF IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY



LEGEND :

- Command
- Information
- - - → Granting of assistance

DISASTER RELIEF IN THE NETHERLANDS



LEGEND :

- Planning
- Chain of Command
- Flow of information
- Request for assistance
- Granting of assistance
- Coordination

DISASTER RELIEF IN SWEDEN

OPERATIONAL STRUCTURE

