

Kommittédirektiv

Principer för en bättre helhetssyn vid planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred

Dir. 1999:63

Beslut vid regeringssammanträde den 23 juni 1999.

Sammanfattning av uppdraget

Formerna för att på ett effektivt och rationellt sätt kunna möta ett bredare spektrum av hot och risker måste utvecklas.

En särskild utredare skall analysera och lämna förslag till principer för att åstadkomma en förbättrad helhetssyn när det gäller planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

I uppdraget ingår att ta ställning till om nuvarande funktionsindelning, myndighetsuppgifter och samordningssystem behöver ändras.

Inledning

Riksdagens beslut år 1995 och 1996 om säkerhets- och försvarspolitiken innebar en utvidgad syn på samhällets hantering av hot och risker. Det framhölls i besluten att samhällets resurser för dessa ändamål skall användas så effektivt som möjligt och att hanteringen av skilda hot och risker därför skall präglas av en helhetssyn.

Resurser som avdelats för mer traditionella säkerhetspolitiska hotsituationer skall nu kunna utnyttjas för att komplettera sam-

hällets resurser i övrigt för att hantera hot, risker och svåra påfrestningar.

Totalförsvarsresurserna skall mot bakgrund av detta utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och för att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

Mot bakgrund av det vidgade säkerhetsbegreppet beslutade vidare riksdagen våren 1997 om den ambition som skall gälla för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

Det vidgade säkerhetsbegreppet, som inkluderar icke-militära hot och risker, medför att det är svårt att i dag dra en skarp gräns mellan vad som i traditionell mening är säkerhetspolitiska hot och vad som är risker i fredssamhället.

Nuvarande planering inom civilt försvar och när det gäller beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

Civilt försvar

Totalförsvar är, enligt lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap, den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då skall bedrivas. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och av civil verksamhet (civilt försvar). Civilt försvar är således inte en organisation utan en verksamhet som flera aktörer genomför. Det civila försvarets förmåga grundas främst på samhällets inneboende stabilitet och flexibilitet inför skilda slag av störningar. Denna basförmåga kompletteras genom planeringen för det civila försvaret med de särskilda beredskapsåtgärder som vidtas med utgångspunkt i krav som ställs vid i första hand ett väpnat angrepp. I krig utgör det omställda fredstida samhället civilt försvar.

En viktig grund för planeringen inom det civila försvaret är den s.k. ansvarsprincipen som innebär att den som har ansvar för en verksamhet i fred även skall ha det i krig. Med utgångspunkt i ansvarsprincipen har statsmakterna sedan mitten av 1980-talet för planeringsändamål delat in samhället i funktioner. Funktionerna, som för närvarande är 18 till antalet, är samhällssektorer som i krig är av särskild betydelse för totalförsvaret. För varje funktion finns en funktionsansvarig myndighet som har till uppgift att samordna planeringen inom funktionen. Ett antal myndigheter har uppgifter

i en eller flera funktioner enligt vad som framgår av beredskapsförordningen (1993:242).

Överstyrelsen för civil beredskap har till främsta uppgift att leda och samordna det civila försvarets beredskapsförberedelser vid de funktionsansvariga respektive områdesansvariga myndigheterna. Inom Regeringskansliet har Förvarsdepartementet ett samordnande ansvar för totalförvarsfrågor.

Sedan 1987 års försvarsbeslut används en s.k. ekonomisk planeringsram som ett styr- och avvägningsinstrument. Den ekonomiska planeringsramen, som för närvarande uppgår till ca 2,4 miljarder kronor per år, omfattar främst investeringar för beredskapsändamål som bedöms så viktiga att de skall finansieras med särskilda medel över statsbudgeten. I nuläget ingår 10 av de 18 funktionerna i den ekonomiska ramen. Övriga beredskapsåtgärder, främst planering, finansieras inom ramen för de ordinarie myndighetsanslagen.

De skilda verksamheterna inom det civila försvaret är i flera fall starkt inbördes beroende. De har också i olika grad ett samband med det militära försvaret. Beroendeförhållandena mellan verksamheterna för det civila försvaret medför att det inte är meningsfullt att ta ställning till inriktningen av de olika verksamheterna var för sig. Mot bakgrund av detta angav regeringen i 1996 års försvarsbeslut (prop. 1996/97:4) att en samlad bedömning även fortsättningsvis måste göras och att den ekonomiska planeringsramen skall användas vid avvägningen av vilka resurser som skall satsas på skilda ändamål. Regeringen angav vidare att planeringsramens betydelse som avvägningsinstrument kan utvecklas.

Enligt försvarsbeslutet bör vidare planeringsramen för det civila försvaret ha ett sådant innehåll och en sådan struktur att avvägningar skall kunna möjliggöras mellan det civila försvarets huvuduppgifter, mellanolika funktioner samt mellan skilda behov inom funktionerna. Ramen bör därför bl.a. omfatta så stor del som möjligt av de totala resurser som står till förfogande för civilförsvaret. Ramen bör vidare endast omfatta resurser som är avsedda för beredskapsändamål.

Allt civilt försvar är starkt beroende av i vilken utsträckning det fredstida samhället har en inbyggd uthållighet och förmåga till omställning. Ett sårbart samhälle kräver mer långtgående och omfattande beredskapsförberedelser än ett samhälle som präglas av robusthet och flexibilitet. De senaste årens samhällsutveckling har inneburit en ökad användning och därmed även beroende av sårbara tekniska infrastruktursystem såsom elförsörjning, tele-

kommunikationer och informationsförsörjning. Beroendeförhållandena gör att svåra störningar på ett område snabbt kan medföra allvarliga konsekvenser för samhällets funktionsförmåga. Nämnda områden kan därmed även i stor utsträckning bedömas vara gränssättande för det civila försvarets och därmed totalförsvarets förmåga.

I proposition Förändrad omvärld - omdanat försvar (1998/99:74) redovisar regeringen även sin syn på utvecklingen av informationsteknik och dess påverkan på samhällets sårbarhet. Mängden information ökar i samhället och information i olika former kan förmedlas snabbare och till en allt större grupp mottagare. Samtidigt som systemen utvecklas och förbättras blir de allt mer sammansatta. Beroendet av IT-system gör att många vitala samhällsfunktioner har svårigheter att lösa sina uppgifter om datasystem slås ut.

Det finns i många fall både förmåga och vilja att på illegal väg få tillgång till informationssystem för att därmed kunna förvränga eller förstöra viktig information. Detta kan vara en del i en krigsaktivitet men det kan också vara ett medel som utnyttjas av grupper eller enskilda aktörer i annat syfte. Informationskrigföring bedöms potentiellt vara en viktig metod för att försöka påverka ett landslednings- och informationssystem.

Mot bakgrund av det vidgade säkerhets begreppet anges i 1996 års försvarsbeslut att totalförsvarets resurser skall utformas för att även kunna användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och för att kunna stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred. Med totalförsvarsresurser avses alla de resurser som finns inom totalförsvarsverksamheten. Det kan vara fråga om både materiel och personal. Investeringar som görs i infrastruktursystem som elförsörjning och telekommunikationer är av särskilt stor betydelse för beredskapen mot svåra fredstida påfrestningar. Likaså har den utbildnings- och övningsverksamhet som bedrivs för det civila försvaret allmänt positiva effekter för beredskapen motsvåra fredstida påfrestningar.

I de s.k. operativa anvisningar som regeringen beslutade om i december 1996 förtydligas användningen av det civila försvaret genom att kravet på beredskapsförmåga relateras till olika tidsperspektiv. Det civila försvarets skall ha en omedelbar förmåga att stödja samhället vid en svår fredstida påfrestning och vid ett begränsat väpnat angrepp i nuvarande omvärldsläge. Vidare skall en förmåga finnas att bidra till internationella insatser. Efter en period

av anpassning skall samhället ha en förmågan att möta ett väpnat angrepp.

Regeringen har i proposition Förändrad omvärld - omdanat försvar (prop.1998/99:74) redovisat en bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen sedan år 1996 och redogjort för vilka konsekvenser utvecklingen haft för totalförsvarets beredskap, omfattning, utveckling och förnyelse.

Av propositionen framgår att regeringen inte anser att det finns någon risk för invasion syftande till ockupation av Sverige under den närmaste tioårsperioden, förutsatt att Sverige har en grundläggande förmåga till försvar.

Vad avser förmågan till anpassning anger regeringen i prop. 1998/99:74 att det civila försvaret på kortsikt (enstaka år) skall kunna utveckla en sådan förmåga hos viktiga samhällsfunktioner att samhället kan motstå mer omfattande insatser av fjärrstridsmedel och begränsade luftrörliga insatsstyrkor. Det civila försvaret skall kunna bidra till den samlade förmågan att på medellång sikt (inom fem år) kunna möta ett väpnat angrepp som innebär mer omfattande militära operationer och att på lång sikt (mer än tio år) kunna möta flera olika typer av väpnade angrepp.

Överstyrelsen för civil beredskap har på regeringens uppdrag den 19 maj 1999 redovisat förslag till utformning av ledningsstrukturen för övergripande områdesledning (geografisk) inom det civila försvaret. Utgångspunkt för redovisningen är en reduktion till en regional ledningsnivå. Av Överstyrelsens rapport framgår vilka av civilbefälhavarnas nuvarande uppgifter som behöver lösas även fortsättningsvis och hur dessa bör fördelas på central nivå respektive länsnivå. Redovisat förslag är ett första steg i utformningen av en ny ledningsstruktur för det civila försvaret.

Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred

Mot bakgrund av bl.a. det vidgade säkerhetsbegreppet beslutade riksdagen våren 1997 om en ambition för beredskapen mot svåra fredstida påfrestningar. Enligt propositionen är det för följande områden särskilt viktigt med en god beredskap.

Nedfall av radioaktiva ämnen

Svåra störningar i viktiga infrastruktursystem

- Elförsörjning
- Telekommunikationer
- Hälso- och sjukvårdens el- och vattenförsörjning

- Försörjning med vatten
- Radio och TV
- Översvämningar och dammbrott
- Massflykt av asyl- och hjälpsökande till Sverige
- Allvarlig smitta
- Terrorism
- Kemikalieolyckor och utsläpp av farliga ämnen till sjöss m.m.
- Säkerhet i samhällsviktiga datasystem

Regeringen har i skrivelse till riksdagen i december 1998 (Skr. 1998/99:33) anmält att området Hälso- och sjukvårdens el- och vattenförsörjning bör utgå och att Säkerhet i samhällsviktiga datasystem i fortsättningen bör benämnas IT-säkerhet.

Regeringen har också i nämnda skrivelse redovisat regeringens uppfattning om synen på begreppet svåra påfrestningar på samhället i fred.

I skrivelsen finns en redogörelse för övervägandena och förslagen i rapporten (Ds 1998:32) Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Enligt rapporten utgör en svår påfrestning inte en enskild händelse i sig, exempelvis en olycka, ett sabotage osv. utan är ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Tillståndet är av en sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner eller att det hotar grundläggandevärden av olika slag i samhället och kräver att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationer och därmed begränsa konsekvenserna.

Svåra påfrestningar kan enligt rapporten sägas utgöra olika slag av extrema situationer med låg sannolikhet som skiljer sig åt i sak. De områden som anges i propositionen 1996/97:11 om beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred är exempel på inom vilka områden sådana situationer kan uppstå. Exemplifieringen är givetvis inte heltäckande men tillsammans täcker områdena ett brett spektrum av möjliga händelser. Enligt rapporten är det inte möjligt eller ens önskvärt att, i generella termer, dra en skarp gräns mellan vad som är en händelse som kan innebära svåra påfrestningar på samhället i fred och vad som inte är det. Eftersom samhället skall ha en beredskap och förmåga att hantera alla typer av händelser i fred är det sålunda inte heller nödvändigt att definiera en sådan generell gräns.

Regeringen angav i skrivelsen att regeringen i allt väsentligt inte hade något att invända mot vad som redovisats i rapporten. Försvarsutskottet delade regeringens bedömning (bet. 1998/99:FöU3).

Planeringen mot svåra påfrestningar är inte en del av totalförsvarsplaneringen utan genomförs inom ramen för berörda departements och myndigheters reguljära planering. Enligt 1996 års totalförsvarsbeslut skall emellertid, som ovan nämnts, totalförsvarsresurserna kunna användas för att stödja samhället vid svåra fredstida påfrestningar. Någon samordnande myndighet för beredskap mot fredstida påfrestningar är inte utsedd. Inom Regeringskansliet har Försvarsdepartementet ett samordnande ansvar.

Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred kan karaktäriseras som ett system som syftar till att kunna bedöma samhällets förmåga att förebygga och hantera extrema fredstida situationer samt att vid behov kunna vidta åtgärder för att förbättra denna förmåga.

Planeringen i fråga om förebyggande åtgärder genomförs av sektorsansvariga myndigheter medan förberedelser för krishantering sker hos både sektorsansvariga myndigheter och geografiskt områdesansvariga myndigheter. För finansieringen av åtgärder mot svåra påfrestningar på samhället i fred finns inte någon särskild ekonomisk ram avsatt. Finansieringen av åtgärder sker inom ramen för berörda myndigheters ordinarie förvaltningsanslag.

I utredningen Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred (Ds 1998:32) föreslås en sektorsvis genomgång av författningsregleringen inom de områden som kan bli berörda vid en svår påfrestning på samhället. Regeringen beslutade den 4 mars 1999 att berörda departement skall genomföra sektorsvisa genomgångar av behovet av åtgärder och en översyn av författningsreglering m.m. inom de områden som kan bli berörda vid även en svår påfrestning på samhället i fred.

Problemen med nuvarande planeringssystem

En central del i 1996 års totalförsvarsbeslut är som ovan nämnts att en helhetssyn skall präglade samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker i såväl fred som krig. Vidare angavs att det är väsentligt att de samordningsvinster som bör följa av tillämpningen av en helhetssyn verkligen uppnås.

Det civila försvarets förmåga vid ett väpnat angrepp kan sägas utgöra summan av

samhällets ständigt prövade förmåga vid och beredskap mot fredstida normala störningar,
samhällets sällan prövade förmåga vid och beredskap mot fredstida allvarliga störningar eller svåra påfrestningar samt samhällets relativt omfattande kompletterande åtgärder för de specifika krav som ett krig ställer.

På en skala av olika tänkbara hot mot samhället kan förmågan att klara mer vardagliga olyckor och störningar anses utgöra samhällets basförmåga. Denna basförmåga kompletteras genom det civila försvarets planering av åtgärder för den mest extrema situationen, nämligen krig. Beredskapen mot mellanliggande-situationer, dvs. svåra påfrestningar på samhället i fred, grundas på resurser "underifrån" genom basförmågan mot normala störningar och på resurser "ovanifrån" genom de kompletterande beredskaps-åtgärderna för ett krig. Endast inom vissa områden genomförs för närvarande direkta åtgärder när det gäller beredskapen mot svåra fredstida påfrestningar. Som exempel kan nämnas kärnenergi-området.

Att "genomföra internationella fredsfrämjande och humanitära insatser" och "stärka samhällets samlade förmåga att möta svåra nationella påfrestningar ifred" är inte totalförsvarsverksamhet och verksamheten skall därmed inte dimensioneras för fredstida påfrestningar. Av 1996 års försvarsbeslut (prop. 1996/97:4 sid. 79) och av lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjdberedskap framgår dock att totalförsvarsresurserna skall utformas så att de också kan användas för dessa situationer.

Den åtgärdsmissiga gränsdragningen mellan svåra fredstida påfrestningar och krig upplevs många gånger som diffus. Som exempel kan nämnas el- och teleområdena. Oavsett anledningen till avbrott krävs i stort sett samma slag av åtgärder. Det är dessutom ofta samma aktörer som planerar alla åtgärder för att hantera alla händelser i hotskalan, dvs. från mindre olyckor över svåra påfrestningar till väpnat angrepp.

I 1996 års försvarsbeslut anger regeringen även målen för respektive funktion. I regleringsbrev till myndigheterna anger regeringen sedan dels funktionsmålen enligt försvarsbeslutet, dels verksamhetsmål som är en nedbrytning av funktionsmålen. Av funktionsmålen framgår att de resurser som skapas för det civila försva-

ret skall kunna utnyttjas vid svåra påfrestningar på samhället i fred och för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Verksamhetsmålen är dock utformade utifrån målet för väpnat angrepp och krig i vår omvärld.

Den civila verksamheten som genomförs inom ramen för totalförsvaret är vissa kompletterandeberedskapsåtgärder som kan behövas i händelse av krig. Utgångspunkten är emellertid samhällets basförmåga. Denna basförmåga säkerställs bl.a. genom att ansvariga sektorsmyndigheter, inom ramen för sin normala ordinarie fredsverksamhet, genomför vissa åtgärder.

Regeringen anger i regleringsbrev mål för beredskapen mot svåra påfrestningar. Då en sektorsmyndighet i flera fall även är funktionsmyndighet innebär detta att myndigheten skall, med utgångspunkt i en grundläggande förmåga mot vardagliga olyckor, utforma resurser för att ha en god beredskap i händelse av svåra påfrestningar på samhället ifred men också vidta ytterligare åtgärder som behövs för krigets specifika krav.

Myndigheten skall dock ta hänsyn till båda målen och därmed göra avvägningar så att den totala nyttan med resurserna blir så stor som möjligt. De former för planering som nu tillämpas underlättar inte detta och kan därmed leda till olämplig allokering av resurser. Detta leder också tillrisk för att samhället inte har en god förmåga mot de mer mellanliggande hoten och riskerna, dvs. svåra påfrestningar på samhället i fred.

I planeringen har helhetssynen ännu inte börjat tillämpas i särskilt stor utsträckning. För att finansiera beredskapsåtgärder för att motstå ett krig finns som ovan nämnts särskilda medel avsatta inom den civila ekonomiska planeringsramen (utgiftsområde 6 Totalförsvaret). De brister som successivt kan visa sig inom området svåra påfrestningar skall däremot avhjälpas genom att åtgärder vidtas och finansieras av respektive myndighets anslag inom andra utgiftsområden. Inom varje samhällssektor kommer således åtgärderna att avvägas mot åtgärder för andra mer normala fredstida uppgifter men inte mot andra beredskapsåtgärder. Åtgärder som vidtas för det civila försvaret medavseende på krigets krav utformas endast i mycket begränsad utsträckning utifrån den nytta åtgärden kan ha vid svåra påfrestningar. De 2,4 miljarder kronor som årligen satsas på det civila försvaret kan i och för sig ge viktiga effekter på förmågan vid svåra påfrestningar men det sker på ett indirekt och osystematiskt sätt.

I beredskapsplaneringen används som tidigare nämnts för närvarande begreppen sektorsansvarig respektive funktionsansvarig

myndighet. I flera fall sammanfaller indelningen så att en myndighet har uppgifter inom såväl en sektor som en funktion. Målen för verksamheterna är ofta också likartade, nämligen att uppnå en allmän förmåga att klara olika former av allvarliga störningar.

Uppdraget

Den särskilde utredaren skall ta fasta på vad som sagts om svåra påfrestningar på samhället i fred i regeringens skrivelse 1998/99:33.

Utredaren skall analysera och lämna förslag tillprinciper för att åstadkomma en förbättrad helhetssyn när det gäller planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället ifred. Följande frågeställningar bör beaktas:

Hur bör planeringen utformas för civilt försvar och för svåra påfrestningar på samhället i fred för att samhället skall få bästa möjliga beredskapsförmåga?

Utredaren skall föreslå former för en systematisk planering som tillgodoser samhällets behov av förmåga när det gäller beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred, civilt försvar och att kunna bidra till internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Planeringen skall också vara så utformad att den inom varje område, dvs. funktion/sektor, kan ses som ett sammanhängande system för olika former av hot.

Med tillämpning av ansvarsprincipen skall beredskapen byggas "underifrån", dvs. utgångspunkten skall vara samhällets basförmåga och den reguljära fredsverksamheten och att åtgärder sedan successivt vidtas utefter hela hotskalan från svåra påfrestningar till krig. Det skall även prövas om det finns behov av att skilja på åtgärder vidtagna för krig respektive för en svår påfrestning på samhället i fred.

En utvecklade helhetssyn i planeringen av beredskapsåtgärder kan innebära att behovet av att vidta åtgärder förhöjd beredskap förändras. Utredaren skall belysa detta och därmed även ta hänsyn till den i prop.1998/99:74 redovisade anpassningsfilosofin som innebär att beredskapsåtgärder för krig kan om inriktas och att åtgärder kan skjutas på framtiden.

Vilken organisatorisk eller strukturell indelning bör finnas?

Planeringen när det gäller beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred sker inom ramen för den reguljära verksamheten hos berörda sektorsansvariga myndigheter.

Funktionsbegreppet som finns för det civila försvaret har tillämpats sedan mitten av 1980-talet. Myndigheter som har uppgifter när det gäller beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred har ofta även uppgifter inom någon av funktionerna för civila försvaret.

Mot bakgrund av de utgångspunkter som redovisats tidigare skall utredaren pröva om behovet av funktionsindelning kvarstår eller om funktionsbegreppet skall få en ny innebörd. Om funktionsbegreppet skall bibehållas skall utredaren, mot bakgrund av den förändrade hotbilden, även analysera om det finns funktioner för det civila försvaret som inte längre behövs men också om det finns behov av nya funktioner. En analys skall även göras av vilka myndigheter som bör ingå i funktionerna.

Utredaren skall, efter analys av nuvarande ansvars- och rollfördelning, föreslå hur utformningen av tvärsektoriell samordning för IT-säkerhet och skydd mot informationskrigföring bör utformas. Utredaren skall beakta vad regeringen redovisat i propositionen Förändrad omvärld - omdanad försvar (prop. 1998/99:74).

- Vilka mål skall gälla för samhällets förmåga under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred ?

I 1996 års försvarsbeslut fastställde riksdagen uppgifter för det civila försvaret och mål för varje funktion.

Med utgångspunkt i riksdagens beslut år 1997 om beredskapen i samhället i fred har regeringen i regleringsbrev för berörda myndigheter fastställt mål för olika slag av påfrestningar.

Utifrån den organisatoriska strukturella indelningen som utredaren föreslår skall även förslag till övergripande målformuleringar lämnas.

- Hur bör finansieringssystemet utformas?

Planeringen för civilt försvar och för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred skall tillgodose kravet på att det i samhället finns en grundläggande förmåga att hantera olika slag av hot.

Utredaren skall lämna förslag för hur långt det statliga finansiella åtagandet skall sträckas när det gäller åtgärder mot svåra fredstida störningar.

Ett statligt åtagande att säkerställa en beredskap mot svåra fredstida påfrestningar får i sig inte innebära att kommuner och landsting i minskad omfattning genomför grundläggande åtgärder för att hantera och förebygga olika former av fredstida olyckor och störningar.

Som tidigare nämnts sker den statliga finansieringen av civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred på olika sätt. Utredaren skall analysera följande alternativ:

- nuvarande finansieringssystem för respektive område bibehålls men utvecklas,
- riktade medel avsätts för båda områdena inom en gemensam ekonomisk ram,
- riktade medel avsätts för båda områdena inom två separata ekonomiska ramar,
- medel för åtgärder för civilt försvar respektive för området svåra påfrestningar fördelas ut på respektive utgiftsområde utan krav på avvägning inom en civil ekonomisk planeringsram eller motsvarande,
- annat alternativ som utredaren finner vara ändamålsenligt.
- Vilket behov av samordning finns?

Utredaren skall överväga om nuvarande samordningssystem bör ändras när det gäller verksamhet för civilt försvar. I detta sammanhang skall även den internationella aspekten beaktas.

Som nämnts genomförs planeringen mot svåra fredstida påfrestningar inom ramen för berörda myndigheters reguljära verksamhet. Någon särskild samordnandemyndighet finns inte. Utredaren skall pröva om det är ändamålsenligt att ge någon myndighet vissa samordnande uppgifter på detta område.

Utredaren skall vid dessa överväganden göra en avvägning mellan behovet av samordning av verksamhet för alla former av hot och behovet att särskilja samordning inom de olika funktionerna respektive samhällssektorerna men ändå få ett i lämplig utsträckning sammanhängande system.

Eventuella författningsförslag

Om utredaren finner att det finns ett behov av att föreslå författningsändringar skall utredaren lämna lagtekniskt genomarbetade förslag till bestämmelser.

Samråd och avrapportering

Utredaren skall bedriva arbetet i nära samarbete med myndigheter med uppgifter inom det civila försvaret och beredskapen mot svåra fredstida påfrestningar och i förekommande fall med det militära försvaret. Samråd skall ske med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Information skall fortlöpande lämnas till den parlamentariskt-sammansatta Försvarsberedningen.

Utredaren skall utgå från regeringens proposition 1998/99:74 Förändrad omvärld - omdanad försvar och riksdagens behandling av denna.

Utredaren skall senast den 1 april år 2000 redovisa en delrapport angående de frågor som berör IT-säkerhet och skydd mot informationskrigföring. Uppdraget skall slutredovisas senast den 1 februari år 2001.

Tilläggsdirektiv

Principer för en bättre helhetssyn vid planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (Fö. 1999:04)

Dir. 2000:49

Beslut vid regeringssammanträde den 15 juni 2000.

Sammanfattning av uppdraget

Utredningen om principer för en bättre helhetssyn vid planeringen för civilt försvar och beredskap mot svåra påfrestningar på samhället ifred skall i arbetet om IT-säkerhet och skydd mot informationskrigföring beakta Sveriges roll i det internationella arbetet.

Utredningen skall samverka med Post- och telestyrelsen och övriga berörda i de frågor som rör IT-säkerhet och skydd mot informationskrigföring.

Utredningen har antagit namnet Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (Fö. 1999:04)

Utredningen behöver inte lämna någon delrapport innan slutbetänkandet lämnas. Uppdraget skall slutredovisas senast den 1 maj 2001.

Uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 23 juni 1999 (dir. 1999:63) har chefen för Försvarsdepartementet tillkallat en särskild utredare med uppdrag att analysera och lämna förslag till principer för att åstadkomma en förbättrad helhetssyn när det gäller plane-

ringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

I uppdraget ingår att ta ställning till om nuvarande funktionsindelning, myndighetsuppgifter och samordningssystem behöver ändras.

Utredningen skall i arbetet om IT-säkerhet och skydd mot informationskrigföring även beakta Sveriges roll i det internationella arbetet och samordningen av detta.

Regeringen beslutade den 25 november 1999 att uppdra till Post- och telestyrelsen att utreda förutsättningarna för att inrätta en särskild funktion för IT-incidenthantering. Utredningen skall samverka med Post- och telestyrelsen och övriga berörda i de frågor som rör IT-säkerhet och skydd mot informationskrigföring.

Utredaren skulle enligt sina direktiv den 1 april 2000 redovisa en delrapport om de frågor som berör IT-säkerhet och skydd mot informationskrigföring. Någon sådan delrapport har inte lämnats och behöver inte heller lämnas. Hela uppdraget skall i stället slut redovisas senast den 1 maj 2001.

(Försvarsdepartementet)

Tilläggsdirektiv

Principer för en bättre helhetssyn vid planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (Fö. 1999:04)

Dir. 2000:93

Beslut vid regeringssammanträde den 7 december 2000.

Uppdraget

Utredningen (Fö. 1999:04) om principer för en bättre helhetssyn vid planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred får genom dessa tilläggsdirektiv i uppdrag att

nära följa det arbete som bedrivs av Rikspolisstyrelsen, Försvarsmakten, Kustbevakningen, Tullverket, Länsstyrelsen i Gotlands län och Sjöfartsverket i enlighet med regeringens beslut den 20 juli 2000 om att belysa behovet av och möjligheterna till att utnyttja sina resurser gemensamt vid behov överväga hur myndigheternas erfarenheter skulle kunna användas för att åstadkomma en förbättrad helhetssyn.

Utredningen skall enligt tidigare direktiv redovisa resultatet av sitt arbete senast den 1 maj 2001.

Bakgrund

Regeringen anger i propositionen Det nya försvaret (prop. 1999/2000:30) bl.a. att frågan om att utnyttja militära resurser till stöd för andra myndigheter borde bli föremål för en mera generell

översyn. Som ett led i en sådan översyn kunde det vara värdefullt med en regional försöksverksamhet för att belysa möjligheterna till ytterligare samverkan mellan Försvarsmakten och civila myndigheter. Riksdagen gav som sin mening regeringen till känna att Gotland görs till försöksområde för samordning av militär och civil krishantering (bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168).

Den 20 juli 2000 ger regeringen därför Rikspolisstyrelsen, Försvarsmakten, Kustbevakningen, Tullverket, Länsstyrelsen i Gotlands län och Sjöfartsverket i uppdrag att gemensamt belysa behovet av och möjligheterna att utnyttja sina resurser gemensamt vid hantering av allvarliga olyckor och särskilda samhälleliga kristillstånd på Gotland.

Regeringen beslutade den 23 juni 1999 om direktiv (dir. 1999:63) för att analysera och lämna förslag till principer för att åstadkomma en förbättrad helhetssyn när det gäller planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

Uppdraget till myndigheterna har vissa beröringspunkter med de frågor ovan nämnda utredning skall behandla. Erfarenheterna av detta uppdrag, sett som ett exempel på regional myndighetssamverkan, skulle kunna leda till slutsatser om myndigheternas resurshantering vid krissituationer.

(Försvarsdepartementet)

En ny målstruktur

Bakgrund

I denna bilaga redovisar utredningen ett exempel på hur det förslag till målstruktur som utredningen redovisade i kapitel 3 och 4 kan utvecklas och preciseras vid en tillämpning på området teknisk infrastruktur. Exemplet utgår från det förslag till ny politikområdesindelning som utredningen redovisade i kapitel 4.

Utredningen vill betona att de resonemang som förs i bilagan och de synpunkter som redovisas inte skall betraktas som förslag från utredningen. Det är istället fråga om en exemplifiering av hur utredningens grundläggande resonemang skulle kunna tillämpas inom ett avgränsat område. Som framgår av texten finns det i en given situation flera alternativ som kunde ha valts.

Bilagan har utarbetats inom ÖCB med ovan angivna förutsättningar. Utredningen anser att bilagan på ett värdefullt sätt bidrar till att komplettera och konkretisera vissa av de resonemang som utredningen har fört i betänkandet.

En gemensam målstruktur för samhällets säkerhets- och beredskapsarbete

Det nationella krishanteringssystemet och samhällets säkerhets- och beredskapsarbete måste ha ett tvärsektoriellt perspektiv. Ett helhetsperspektiv är svårt att applicera i nuvarande uppdelade struktur med sektorsmyndigheter, där alla ansvarar för sitt respektive område och ingen har ett uttalat tvärsektoriellt ansvar. Helhetssynen försvåras också av att steget mellan överordnade mål och enskilda regleringsbrevsmål många gånger är för långt. Det fattas ofta logiskt spårbara mellanled. Möjligheten för enskilda myndigheter att få en konkret bild av sin respektive deluppgift i relation till övergripande gemensamma mål är mot denna bakgrund oftast

begränsad. Även om detta kan förbättras genom budgetdialogen, är det önskvärt att i ett längre perspektiv utveckla metodiken och i ett kortare perspektiv förbättra dokumentationen och därmed uppföljningen och effektivitetsrevisionen.

För att effektivt kunna hantera tvärspektoriella problemställningar kan därför regeringens mål- och resultatstyrning behöva utvecklas. I en ny målstruktur måste övergripande och gemensamma effektmål först kunna brytas ned i flera steg och konkretiseras innan steget slutligen tas att formulera myndighetsspecifika prestationsmål. Sådana operativa prestationsmål måste kunna härledas på ett logiskt sätt ur överordnade mål samt kunna följas upp. En logisk, spårbar målstruktur är en förutsättning för att kunna revidera verksamheter.

I den s.k. VESTA-rapporten redovisas modeller och förslag till utveckling av regeringens mål- och resultatstyrning av myndigheterna. Syftet är bl.a. att öka spårbarheten i målstrukturen och därigenom möjliggöra en effektivare uppföljning av olika verksamheter. Denna modell underlättar mål- och resultatstyrning inom tvärspektoriella politikområden och skulle därmed kunna tillämpas inom säkerhets- och beredskapsarbetet. Ett motsvarande arbete har genomförts för att öka spårbarheten i Försvarmaktens målstruktur.

Högst upp i målhierarkin, på politikområdesnivå, bör följaktligen finnas övergripande mål för krishanteringsarbetet. På nivån "politikområde" skall målformuleringen omfatta de underliggande verksamhetsområdena. Målformuleringen måste därför bli generell till sin karaktär. Under dessa övergripande mål, på verksamhetsområdesnivå, bör det däremot finnas mål för olika samhällsviktiga verksamheter. På nästa nivå, dvs. verksamhetsgren, bör det finnas operativa mål som kan vara ganska kortsiktiga, ett till tre år. Operativa mål kallas även prestationsmål. På nivån under de operativa målen återfinns mål på myndighetsnivå.

Detta resonemang kan sammanfattas enligt följande:

1. Politikområde (effektmål)
2. Verksamhetsområde (effekt-/prestationsmål)
3. Verksamhetsgren (prestationsmål)
4. Myndighetsnivå (prestationsmål)

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen har fört resonemang om olika typer av mål på respektive nivå för samhällets säkerhets- och

beredskapsarbete. I det följande formuleras mål enligt punkterna a–d för varje nivå enligt ovan (1–4):

- a. Krishantering
- b. Grundsäkerhet
- c. Civilt försvar
- d. Samberoende – s.k. effektkedjor

Exempel på en första konkretisering av ny målstruktur

Utgiftsområdet 6 Totalförsvar består i dagens system av två politikområden, nämligen försvarspolitik och skydd mot olyckor. Militärt försvar och civilt försvar ingår i politikområdet försvarspolitik. I politikområdet skydd mot olyckor ingår bl.a. verksamhet hos Kustbevakningen, Sprängämnesinspektionen och Statens Räddningsverk. Det finns anledning att ompröva dagens målhierarki inom utgiftsområde totalförsvar.

Det finns olika sätt att konkretisera en sådan ny målstruktur. Valet av hierarki blir beroende av vad som skall framhållas, vilka effekter som eftersträvas och hur olika effektsamband skall tydliggöras. I det följande redovisas ett förslag som tar fasta på några av de resonemang som förts i kapitel 4.

Politikområden

Utredningen redovisar grundprinciper som skall vara styrande för en helhetssyn och betonar sambandet mellan det civila försvaret och den krishantering som avser andra allvarliga krissituationer än höjd beredskap. Om detta skall kunna ges ett tydligare uttryck i målstrukturen finns det anledning att ändra indelningen i politikområden av utgiftsområdet 6 Totalförsvar. En möjlighet skulle kunna vara att nuvarande politikområde "försvarspolitik" omvandlas till politikområde "militärt försvar" och att nuvarande politikområde "skydd mot olyckor" omvandlas till politikområde "civil krishantering".

Verksamhetsområden

Politikområdet "civil krishantering" kan indelas i ett antal verksamhetsområden. Denna indelning bör spegla de viktigaste be-

ståndsdelarna i civil krishantering. Ett exempel på ett sådant allmänt målresonemang skulle vara "ett robust och säkert samhälle som kan hantera svåra påfrestningar och kriser". Detta skulle kunna konkretiseras som verksamhetsområdena "infrastruktur", "områdesansvar" och "skydd mot olyckor". Politikområdet "civil krishantering" skulle omfatta de åtgärder som krävs för att förverkliga de ovan nämnda fyra målen för krishantering, grundsäkerhet, civilt försvar och samberoende/effektkedjor. Detta nya politikområde "civil krishantering" skulle således vara bredare än det nuvarande delområdet civilt försvar.

Verksamhetsgrenar

Till varje verksamhetsområde hör ett antal verksamhetsgrenar. Verksamhetsområdet "infrastruktur" skulle t.ex. kunna delas in i ett antal verksamhetsgrenar, varav de viktigaste skulle kunna benämnas "elförsörjning", "tele" och "IT". Verksamhetsområdet "områdesansvar" skulle kunna byggas upp med verksamhetsgrenarna "ledning", "stöd" respektive "samordning" och därmed spegla grundprinciperna i det nya krishanteringssystemet byggt på områdesansvar. Verksamhetsområdet "skydd mot olyckor" byggs upp med ett större antal sektorsverksamheter, som var och en för sig bör ha en hög grundsäkerhet. Exempel på sådana finns angivna från de s.k. sektorsgenomgångarna, som har redovisats i särskilda skrivelser till riksdagen om beredskapen mot svåra påfrestningar. Exempel på viktiga verksamhetsgrenar skulle därmed vara "räddningstjänst", "farligt gods", "kärnteknisk beredskap" etc.

Myndighetsnivå

Under nivån verksamhetsgren formuleras mål på myndighetsnivå för de myndigheter som bedriver verksamhet inom verksamhetsgrenen. Flera myndigheter kan ges prestationsmål inom samma verksamhetsgren. En myndighet kan ha flera prestationsmål inom olika verksamhetsgrenar.

Målformulering på respektive nivåer

På varje nivå i målhierarkin formuleras mål enligt måltyperna:

- Mål som avser krishanteringssystemets förmåga
- Mål som avser den grundläggande säkerhetsnivån inom samhällsviktiga områden
- Mål som avser kompletterande åtgärder för höjd beredskap dvs. civilt försvar
- Mål för samberoende verksamheter – s.k. effektkedjor

En översikt över den nya målstrukturen finns i bild 1 och 2.

Konkretisering av målformulering avseende teknisk infrastruktur – ett exempel

I bild 3 visas ett exempel på målhierarki avseende elförsörjning. Hierarkin inleds med politikområdet Civil krishantering, därpå Verksamhetsområdet Infrastruktur, sedan Verksamhetsgrenen Elförsörjning, ner till myndighetsnivå.

Inom varje nivå skall mål formuleras för de fyra ovan nämnda måltyperna krishantering, grundsäkerhet, civilt försvar samt för samberoende/effektkedjor. Det sista målet är avgörande för att undvika förbiseende av samberoende över verksamhetsgränser och gränssättande faktorer. Genom att formulera mål för samberoenden kan även åtgärder balanseras mot varandra.

Dessa målformuleringar bör tas fram i en sammanhållen målformuleringsprocess, då det finns starka kopplingar mellan samtliga måltyper. Utarbetandet av de grundläggande säkerhetskraven på vissa verksamheter måste ske i nära dialog med företrädare för berörda områden. Det är också viktigt att samordna målformuleringsarbetet inom särskilt samhällsviktiga områden. Detta innebär att hänsyn måste tas till de beroenden som finns mellan olika delområden inom ett samhällsviktigt område då utformandet av det samlade målen för detta område görs. En viss säkerhetsnivå inom den tekniska infrastrukturen förutsätter exempelvis att målen vad gäller säkerhet i elförsörjningen och telekommunikationer balanseras mot varandra.

De följande målformuleringarna skall endast ses som exempel och illustration på möjliga målformuleringar. Huvudsyftet är ge en av flera möjliga illustrationer till hur mål skulle kunna formuleras. Genom att försöka konkretisera samband mellan och inom olika

nivåer kan behovet av spårbarheten i denna typ av målstruktur tydliggöras.

Exemplet försöker illustrera möjliga målformuleringar med sikte på elförsörjningen. Det bör noteras att denna sektor redan i dagsläget har krav och mål inom andra politikområden och verksamhetsområden, såsom "energipolitiken" respektive "energimarknadspolitik". Följande exempel från området "Säkerhet- och beredskap" utgör inget försök att ersätta dessa mål.

Exempel mål för politikområdet Civil krishantering

En möjlig utgångspunkt för att precisera vad som bygger upp en förmåga till civil krishantering skulle kunna uttryckas på följande sätt:

"Civil krishantering skall bygga på ett robust och säkert samhälle som kan hantera svåra påfrestningar och kriser. Inom samhällsviktiga sektorer skall en särskilt hög grundberedskap finnas "

Med dessa meningar introduceras samtidigt hur indelning i underliggande målnivå, verksamhetsområden, kan tänkas ske. Det första steget "robust och säkert" hänsyftar på infrastrukturens betydelse för att krishanteringssystemets alla aktörer skall erhålla ett fungerande och uthålligt stöd.

I exemplet utvecklas av praktiska skäl inte närmare de olika delmål som kan tänkas på nivån "politikområde" för att fylla kraven på krishantering, grundsäkerhet eller civilt försvar.

Däremot är det relevant att i detta exempel peka på det fjärde delmål som kan behövas för att säkerställa samberoendet mellan människa och teknik. Det finns med andra ord en effektkedja i politikområdet civil krishantering som skulle kunna beskrivas som att det inte räcker med utbildade, övade människor utan att dessa samtidigt behöver ett tekniskt stöd i en uthållig och robust infrastruktur, t.ex. för att skapa sig ett gemensamt beslutsunderlag och för att kunna kommunicera sinsemellan. En av slutsatserna blir att det måste finnas en rimlig balans mellan resurser för båda dessa ändamål.

Exempel på mål för verksamhetsområdet Infrastruktur

Ett allmänt mål för säkerhets- och beredskapsarbetet inom verksamhetsområdet Infrastruktur skulle kunna uttryckas som att

”samhällsviktiga infrastrukturfunktioner skall kunna upprätthållas vid svåra påfrestningar och kriser i syfte att stödja krishanteringssystemets aktörer och för att minska negativa effekter för samhällets försörjning och för befolkningen

Delmålet för krishantering på nivån ”verksamhetsområde” skulle kunna konkretiseras som att *”den tekniska infrastrukturen skall kunna tillgodose samhällsviktiga verksamheters behov vid svåra påfrestningar och kriser”*, därmed angivande en viss prioritering av aktörer. Insnevning har gjorts till teknisk infrastruktur, eftersom exemplet skall leda vidare till krav och mål för elförsörjningen. Motsvarande krav för t.ex. transporter och logistikfunktioner skulle kunna formuleras.

Kravet på grundsäkerhet skulle kunna ges en mer allmän inriktning, t.ex. *”den tekniska infrastrukturen skall ges en sådan robusthet att den inte påverkas av väderstörningar etc. Förmåga skall finnas att snabbt återställa grundfunktioner genom omprioriteringar, tillgång till reparationskapacitet etc.*

Delmålet för civilt försvar skulle i detta exempel ges en inriktning som tar fasta på vissa av nuvarande mål för totalförsvaret och förhållanden inför och under höjd beredskap, exempelvis *”den tekniska infrastrukturen skall utformas så att den bidrar till att värna civilbefolkningen, trygga dess försörjning och kunna utgöra ett stöd till Försvarsmakten etc.”*

Inom infrastrukturen finns en hög grad av samberoenden och en teknisk konvergens mellan t.ex. el-tele- och IT-områdena, liksom mellan försörjning och transportlogistik. Ett fjärde delmål för effektkedjor är därför synnerligen relevant och skulle kunna exemplifieras som att *”konsekvenser av samberoenden mellan olika infrastrukturområden skall begränsas. Konvergensen mellan olika komponenter i den tekniska infrastrukturen skall beaktas, särskilt inom och mellan el- tele- och IT-områdena .etc.”*

Med dessa exempel på formuleringar av gemensamma mål och delmål skulle en huvudinriktning för säkerhets- och beredskapsarbetet kunna konkretiseras och vara till ledning för formulering av mål inom flera verksamhetsgrenar i den underliggande nivån av målhierarkin.

Exempel på mål för verksamhetsgrenen Elförsörjning

Inom respektive verksamhetsgrenar finns ett stort antal infallsvinklar på målformuleringar. På denna nivå blir målformuleringarna allt mer specifika och konkreta. Sådana målformuleringar kan därför göras först efter en grundlig genomgång med berörda huvudaktörer och sektorsansvariga myndigheter. De följande exemplen har inte kunnat tas fram i beredning med viktiga aktörer inom elförsörjningen och måste därför bemötas som illustrationer på möjlig konkretionsgrad. Exemplen är således inga förslag till nya kravnivåer eller motsvarande.

På grund av områdets komplexitet kan det inom nivån ”verksamhetsgren” vara relevant att inledningsvis beskriva vissa karaktäristiska drag och möjliga underindelningar av det valda området Elförsörjning. En av flera möjliga infallsvinklar skulle kunna vara att lägga ett aktörsperspektiv på målformuleringarna. Ur säkerhets- och beredskapssynpunkt räcker det inte med att bara se till vilka krav som skulle ställas på producenter eller leverantörer utan här måste krav även ställas på vissa slutanvändare, dvs. samhällsviktiga myndigheter och organ. Det kan också vara relevant att lägga ett geografiskt perspektiv på elförsörjningen, dvs. inte bara krav på de nationella, rikstäckande frågeställningarna utan även de regionala och lokala, liksom inne i de lokaler som slutanvändare disponerar. Målstrukturen breder därmed ut sig och blir svårare att överblicka. I följande exempel görs därför inga försök till heltäckande målformuleringarna.

Ett delmål för krishantering som skulle kunna exemplifieras enligt följande, att gälla för i första hand producenter och leverantörer av el. *”80 % av (definierade) samhällsviktiga verksamheter skall kunna återfå elförsörjning inom 4 timmar efter strömavbrott”*. Ett möjligt motkrav på vissa slutanvändare skulle formuleras som *”slutanvändare inom (definierade) samhällsviktiga verksamheter skall kunna upprätthålla 75 % av verksamheten under minst 4 timmar vid strömavbrott”*. En matchning av dessa olika krav och delmål skulle således kunna göras för att undvika svaga länkar i krishanteringens.

Ett delmål för grundsäkerheten skulle rimligen formuleras till att gälla en vidare krets av abonnenter än enbart de samhällsviktiga eller som krav på tekniska förberedelser hos leverantörer. Möjligen skulle krav på producenter och leverantörer kunna formuleras som att *”60 % av abonnenterna skall kunna återfå elförsörjning inom 6 timmar. 90 % av abonnenterna skall ha återfått elförsörjningen inom 12 timmar etc.”* Några exempel på delmål med en geografisk

dimension, riktad till leverantörer ”*stamnät skall dimensioneras för vindstyrkor upp till 40 m/s samt för saltbeläggningar etc. Reparationskapacitet skall finnas gripbar för att klara grundsäkerhetskraven etc.*” För ägare till regionala nät skulle krav kunna formuleras som ”*elförsörjning inom tätorter över 1000 inv. skall kunna ske genom jordkabel inom 10 år*” eller ”*elförsörjning genom luftledning i skogsområden skall kunna ske med BLX-kabel (isolerad luftledare) inom 10 år*”, ”*inom 10 år skall inga reservledningar för elförsörjning finnas samlokaliserade med primärledningar (lex Kista)*” etc. Krav på grundsäkerhet skulle också kunna diskuteras för vissa slutanvändare t.ex. alla statliga myndigheter, inte bara s.k. samhällsviktiga, särskilt med tanke på det ökade beroendet av fungerande IT-stöd, ”*statliga myndigheter skall ha tillgång till avbrottsfri kraft för IT-beroende delar av sin verksamhet inom 3 år*”.

Delmål för civilt försvar skulle kunna formuleras på liknande sätt som för krishantering. I dessa fall kan kraven modifieras både uppåt och nedåt. Således är nuvarande krav för civilt försvar i allmänhet lägre med avseende på hur stor del av verksamheten som skall upprätthållas, å andra sidan är kraven på egen uthållighet väsentligt högre för flera aktörer. Några ytterligare exempel lämnas inte här.

Delmål för att minska konsekvenser av samberoenden, effektkedjor, kan formuleras i flera dimensioner, både samberoenden mellan olika aktörer och betydelsen av geografiska förhållanden för effektbalanser osv. Likaså mellan gränssättande faktorer för å ena sidan elproduktion och leverans, å andra sidan tillgång till reparationskapacitet eller bevakning osv.

Exempel på mål i regleringsbrev till olika myndigheter

Olika krav, mål, uppdrag och återrapporteringar kan formuleras till myndigheterna med utgångspunkt i de mål och delmål som uppställts inom de olika verksamhetsgrenarna. Flera myndigheter kan ges prestationsmål inom samma verksamhetsgren. En myndighet kan ha flera prestationsmål inom olika verksamhetsgrenar.

Ett delmål för krishantering ur producentperspektiv måste, då produktionen av el sker på en fri marknad, formuleras för den myndighet som ansvarar för regleringen av denna produktion. Ett exempel på mål för producentperspektivet skulle kunna vara: *Myn-*

digheten z skall genom utbildning och övning verka för att producenterna a, b och c har en förmåga att hantera allvarliga störningar.

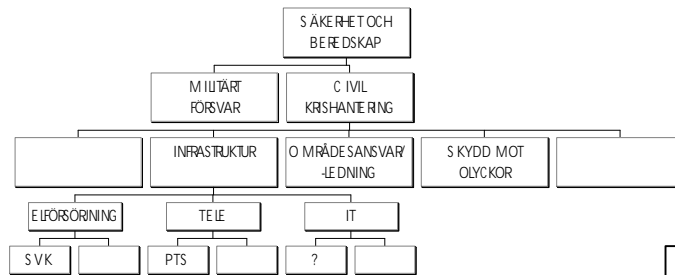
Leverantörer av el agerar efter meddelande om koncession. Mål för leverantörsperspektivet måste därmed formuleras genom regleringsbrev till den koncessionsgivande myndigheten. Ett exempel på delmål för krishantering kan vara: *Myndigheten z skall vid meddelande om koncession till leverantörer tillse att dessa har en förmåga att hantera allvarliga störningar.* Ett delmål för leverantörer rörande grundsäkerhet skulle t ex kunna formuleras som: *Myndigheten z skall genomföra nivåhöjande utbildning av minst 50 linjereparatörer.*

På användarsidan kan ett delmål för civilt försvar t.ex. formuleras som: *Alla länspolismyndigheter skall kunna utöva ledning av totalförsvarsviktig polisverksamhet vid 72 h avbrott i den ordinarie elförsörjningen.*

Vad gäller samberoenden/effektkedjor gäller i princip samma resonemang som på verksamhetsgrensnivå, vilket kan illustreras med följande målformulering: *Myndigheten z skall verka för att det finns alternativ till ordinarie teleförbindelser mellan producenten a och leverantören b.*

I bild 3 lämnas ytterligare några exempel på möjliga formuleringar på myndighetsnivå.

Bild 2



UTGIFTS-
OMRÅDE

(TVÅ POLITIK-
OMRÅDEN)

VERKSAMHETSOMRÅDE

VERKSAMHETSGREN

MYNDIGHETSNIVÅ

Konkretisering teknisk infrastruktur – Bild 3.

	Politikområde <i>Civil krishantering</i>	Verksamhetsområde <i>Infrastruktur</i>	Verksamhetsgren			Myndighetsnivå		
			El Prod.	Lev.	Anv.	Prod.	Lev.	Anv.
	Ett robust och säkert sh. som kan hantera kriser och påfrestningar, genom en grundberedskap inom sektorer.	Infrastrukturfunktioner upprätthålls vid kriser och påfrestningar för att stödja och ge uthålliga sh-aktörer	Producenter, leverantörer och slutanvändare stödjer samhällsviktig verksamhet.			Producenter, leverantörer och slutanvändare är förberedda för omkoppling etc. i syfte att stödja sh-viktig verksamhet.		
Mål för:								
Kris-Hant.		Den tekniska infrastrukturen kan tillgodose sh-viktiga verksamhets behov under kriser och påfrestningar	x1 % av sh-viktig verksamhet skall fungera efter y1 h efter strömavbrott	Genom förmåga till omkoppling och reparationer hanteras störningar i eldistributionen.	slutanvändare genom verksamhetsgren kan hantera x% av verksamhet upp till y1 h.	Myndigheten z skall genom utbildning och övning verka för att producenterna A, B och C har en förmåga att hantera allvarliga störningar.	Myndigheten z skall vid meddelande av koncession till leverantörer tillse att dessa har en förmåga att hantera allvarliga störningar.	Samtliga länsstyrelser skall ha en organisation för att kunna stödja kommunernas ledning vid allvarliga störningar.
Grund. Säkerhet		Den tekniska infrastrukturens robusthet påverkas ej av väderstörningar etc. Förmåga till reparationer, omprioriteringar etc. finns.	x2 % av abonnenter har ström åter efter h. x % av abonnenterna har ström åter efter y2 h.	Stam- och regionnät påverkas inte av väderstörningar upp till vindstyrkor på x m/s samt saltbeläggningar. Reparationer genomförs inom x h.	statliga myndigheter är planering för avbrottsfri kraft.	Myndigheten z skall verka för att effektreserver om 1000 MW finns tillgängliga.	Myndigheten z skall genomföra nivåhöjande utbildning av minst 50 linjereparatörer;	Länsstyrelserna skall ha tillgång till avbrottsfri kraft för att vidmakthålla sin samhällsviktiga verksamhet i minst 72
1.1 Civilt försvar		Den tekniska infrastrukturen utgör ett stöd till FM och bidrar till att skydda civilbefolkningen etc.	x3 % av sh-viktig verksamhet av ström åter efter y3 h.	Inom x h genomförs y simultana reparationer. Roterande bortkoppling vid behov även på lokal nivå.	Sh-viktig verksamhet har grundför-måga y3 dygn vid totalt strömbortfall	Myndigheten z skall upphandla 2 st. gasturbiner á 100 MW för att säkerställa elförsörjningen.	Myndigheten z skall verka för att leverantörerna A, b och c har förmåga att koppla bort icke-prioriterade användare.	Alla länspolismyndigheter skall kunna utöva ledning av den totalförsvarsviktiga polisverksamheten vid 72 h avbrott i den ordinarie elförsörjningen.
Effekt-kedja	Områdesledningen är, med stöd från sh:s infrastrukturfunktioner, utövad och har förmåga att agera uthålligt under kriser och påfrestningar.	Konvergens mellan olika komponenter i den tekniska infrastrukturen, även i fysisk mening i form av text gemensamma bärare av kablar, beaktas och samberoende är minimerat.	Producenter och leverantörer beaktar tillgången av kompetent reparationspersonal som gränssättande för förmågan.			Myndigheten z skall verka för att det finns alternativ till ordinarie teleförbindelser mellan producenten a och leverantören b.	Myndigheten u skall verka för att det finns alternativ till den ordinarie teleförbindelsen mellan leverantören b och producenten a.	

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

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

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

En jämförelse mellan den svenska hanteringen av översvämningsfall och hanteringen i Frankrike, Tyskland och Nederländerna	403
Introduktion	405
Förutsättningar för jämförelserna	406
Källor	407
Resultatsammanfattning	408
Formella förutsättningar för krishantering; Frankrike	408
Beslutsstrukturer och ansvar	408
Formella förutsättningar för krishantering; Tyskland	409
Beslutsstrukturer och ansvar	409
Formella förutsättningar för krishantering; Nederländerna	411
Beslutsstrukturer och ansvar	411
Formella förutsättningar för krishantering; Sverige	414
Beslutsstrukturer och ansvar	414
Händelseförloppet i samband med översvämningarna 1993, 1995 och 2000.....	415
Diskussion	419
Karaktäristika och dynamik i krishanteringsstrukturerna i Frankrike, Tyskland, Nederländerna och Sverige med utgångspunkt från hanteringen av översvämningarna i mitten av 1990-talet och i Sverige under år 2000.....	419
Utfärdandet av katastroftillstånd i samband med översvämningar	425
Måluppfyllelse.....	427
Politiska följdverkningar av hanteringen av översvämningarna	429
En utomeuropeisk jämförelse	431
Slutsatser	434

Introduktion

FOA¹- projektet Strukturer för krishantering har av Försvarsdepartementet 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 eventuella behov 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 omfattande haverier som drabbade elsystemen i Auckland, Nya Zeeland 1998 och östra Kanada 1998⁵. Dessa studier är inte gjorda inom FOA/FOI-projektet utan vid Försvarshögskolan/CRISMART.

Syftet med studien är att jämföra organiseringen av krishanteringen i respektive land på nationell, regional och lokal nivå. Att studera om man i de undersökta länderna uppfyllt målet med den egna krishanteringen i samband med händelserna har också varit av intresse. Balansförhållanden i strukturerna för krishantering liksom formella ansvarsförhållanden visavi det medialt och politiskt styrda ansvarsutkrävandet har ägnats särskilt utrymme.

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 Västernorrland-, Västra Götaland- 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).

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 beslutsstrukturer.⁶ 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

⁶ S.k. upscaling/downscaling och adhoc-lösningar

utdragna regnperioder, åtföljda av höga flöden karakteriserade händelserna.

I den avslutande delen av rapporten jämförs de kontinentaleuropeiska fallen med det kanadensiska och nyzeeländska (SAOL!) 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 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 översvänningsfallen har gjorts av franska, tyska och holländska forskare enligt en gemensamt tillämpad metodik. Forskarna är specialiserade inom olika samhällsvetenskapliga grenar, 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 en huvudkälla för dokumentationen av händelserna, kan denna skevhet ha påverkat författarnas 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

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

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 jämna 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.

Rapporten återfinns i helformat på
<http://www.forsvar.regeringen.se/propositionermm/sou/index.htm>
<http://www.regeringen.se/propositioner/sou/index.htm>

Förutsättningar för krishantering

I det följande sammanfattas de avsnitt i rapporten som rör strukturerna för krishantering i respektive land. Dynamiken i strategiska och operativa beslutsstrukturer ägnas härvid stort utrymme.

Frankrike

Beslutsstrukturer och ansvar

Det formella ansvaret för krishantering i Frankrike delas mellan nationella organ på olika nivåer och kommunala. Formellt sett har de folkvalda borgmästarna ansvar för att vidta alla nödvändiga krishanteringsåtgärder, men som ett resultat av de senaste decenniernas lagstadgande,⁸ har ansvaret för organiseringen och implementeringen av såväl allmänna som privata räddningstjänståtgärder hamnat hos departementsprefekterna. Prefekterna, som är tillsatta av regeringen och vars befogenheter går på tvärs över samhällssektorerna, är juridiskt ansvariga för såväl allmänna som privata räddningsresurser om omständigheterna så fordrar och har befogenheter att implementera den departementala

⁸ särskilt Lag av den 22 juli 1987

krishanteringsplanen ORSEC.⁹ ORSEC-planen är en generisk krishanteringsplan som används vid alla typer av katastrofer. När denna plan implementeras hamnar alla räddningsaktioner under prefektens bemyndigande. Planen medger även att nödvändiga resurser kan rekquireras utomdepartementalt. En departementsprefekt har även rätt att rekquirera privata resurser inom det egna departementet i en katastrofsituation utan att ORSEC-planen implementeras.

I krissituationer upprättas två kriscenter, ett operativt och ett strategiskt. Det strategiska centrat 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 centrets roll är att leda räddningsoperationerna och samordna de olika räddningstjänstorganens åtgärder samt att rekquirera materiel och material. Om flera olika serviceorgan är engagerade ställs det operativa centret under prefektens befäl. Det är ofta departementets räddningschef som leder operationerna och samordnar de operativa aktiviteterna.

De roller som övriga aktörer och institutioner på såväl nationell som regional nivå spelar i en krissituation, är icke desto mindre betydelsefulla, inte minst sådana som sorterar under inrikesministeriets Direktorat för Civil Säkerhet, DSC,¹⁰ och under försvarsministeriet. DSC förfogar över egen materiel samt över civil och militär operativ personal. På den nationella nivån spelar CODISC,¹¹ som är DSC:s operativa center, en betydande roll. Denna enhet tillägnar sig och hanterar all tillgänglig information om de 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. Ett inter-regionalt operativt samordningscenter, (CIRCOSC),¹² samordnar räddningsoperationer som kräver resurser eller förstärkningar från den nationella nivån.

⁹ ORganization des SECours

¹⁰ Direction de la Sécurité Civile

¹¹ CODISC: Centre Opérationnel de la Direction de la Sécurité Civile

¹² CIRCOSC: Centre Inter-Régional de la Coordination Opérationnelle de la Sécurité Civile

Tyskland

Beslutsstrukturer och ansvar

Tysklands struktur för krishantering har fyra nivåer, den federala, den delstatliga, den regionala och den lokala nivån. Delstaterna har det strategiska och operativa huvudansvaret i samband med fredstida krishändelser.

Under fredstida kriser och katastrofer¹³ råder motsvarigheten till den svenska ansvarsprincipen, dvs. 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 ansvarsområde. Inrikesministeriet har härvid fått en samordnande roll.

Även om inrikesministeriet på delstatsnivån¹⁴ formellt ansvarar för katastrofhanteringen, har den lokala nivån i realiteten detta ansvar och ansvarar även för utförandet. Variationer i den lokala nivåns utformning i de olika delstaterna, tillsammans med den lokala nivåns starka autonoma ställning, skapar i sin tur stora variationer inom krishanteringssystemet (Rosenthal & 't Hart, 1998). En administrativ samordnare leder den grupp som har det övergripande ansvaret för fredstida krishantering på delstats- och regional nivå. De administrativa samordnarna har även övergripande ansvar för utformandet av katastrof- och krisplanerna inom sina administrativa och geografiska områden liksom för de operativa katastrofinsatserna.

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). Endast vid de tillfällen då flera regioner drabbas samtidigt av en katastrof, går delstatsregeringen in och etablerar ett krishanteringscentrum på delstatsnivå (Rosenthal & 't Hart, 1998:162).

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

¹³ 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.

¹⁴ Das Landesinnenministerium (motsv.)

Nederländerna

Beslutsstrukturer och ansvar

Nederländernas krishanteringsstruktur bygger på den ordinarie beslutsstrukturen med beslutsfattare på den lokala, provinsiella och den nationella nivån (Rosenthal et al., 1994:35). I det holländska krishanteringssystemet finns ingen faktisk regional¹⁵ nivå för beslutsfattande. Däremot finns det inom totalstrukturen för krishantering ett regionalt samordningsorgan, som bildas ad hoc för att underlätta samordningen mellan de kriscenter som skapas på lokal nivå och det som skapas på provinsiell nivå när en katastrof eller kris blir kommunöverskridande (Rosenthal & 't Hart, 1998:114).

De lokala myndigheterna ansvarar för att ta fram planer för hanteringen av katastrofer inom det egna kommunområdet. Borgmästaren är ansvarig för denna planläggning och har även det övergripande ansvaret för kris- och katastrofhanteringen. Provinsmyndigheterna ansvarar för 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 (upscaling) 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). På nationell nivå finns sedan 1998 en plan för beslutsfattande i kriser som tagits fram av inrikesministeriet. Inrikesministeriet har ett övergripande ansvar för beredskapsplanering och samordning av krisberedskapen på den nationella nivån.

I enlighet med den decentraliseringsprincip som eftersträvas i den nationella katastroflagen,¹⁶ spelar den lokala nivån nyckelrollen i krishanteringen. På lokal nivå är borgmästaren, som är utnämnd av regeringen, områdesansvarig och har en stark autonom ställning och vidsträckt befogenheter. Dessa befogenheter sträcker sig dock inte utanför kommungränsen. Om de resurser som står till förfogande för de lokala myndigheterna inte räcker till för hanteringen av en kris eller katastrof, kan borgmästarna begära resurser från högre nivåer. I sådana fall får provinsguvernören, som

¹⁵ 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.

¹⁶ The National Disaster Act (Official instruction, the Province Act, the Fire Act), WRZO, 1985.

även denne är utnämnd av regeringen, befogenheter att ge instruktioner om vilka åtgärder som ska vidtas till den borgmästare som har ansvaret för krishanteringen på lokal nivå. Provinguvernören tar då samtidigt över det strategiska och operativa ansvaret för krishanteringen och agerar därefter på inrikesministerns direktiv.

I de fall kriser eller katastrofer blir kommunöverskridande, aktiveras även det administrativa regionala samordningscentres. Detta center skall fungera som ett administrativt stöd för den lokala samordningsinsatsen. När det regionala samordningscentret aktiveras svarar detta även för informationsförmedlingen och fungerar som kommunikationskanal mellan lokala kriscenter och provinmyndigheterna. 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 övriga medagerande borgmästares befogenheter tas över.

Samma grundregel som gäller mellan den lokala och provinsiella nivån om händelser blir kommunöverskridande, gäller mellan den provinsiella och nationella om händelser blir provinsöverskridande (Rosenthal & 't Hart, 1998:115). Om en inträffad händelse fordrar hantering på nivåer över den lokala och provinsiella, inrättas ett kriscenter för beslutsfattande på det ministerium som primärt berörs av händelsen. Respektive fackminister har då befogenheter att i förekommande fall avropa andra ministeriers kompetens och resurser. Premiärministern kan agera på samma sätt som fackministrarna. Fackministerierna står även 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 samordningscentret, DCC.¹⁷ Detta samordningscenter är bemannat med ministeriets egen personal. Fackministern håller även inrikesministern och premiärministern kontinuerligt informerade om händelseutvecklingen. I fall där den nationella nivån tar över krishanteringen, aktiveras det permanenta nationella samordningscentret (NCC)¹⁸ som har operativ funktion. Det finns med andra ord en permanent stand-by-kapacitet på olika nivåer i det nederländska krishanteringssystemet.

NCC har huvudsakligen heltidsanställd personal men kan utökas med personal från enheter inom inrikesministeriet eller från fackministerierna. NCC:s roll är att svara för samordningen av

¹⁷ Departmental Coordination Centre

¹⁸ National Coordination Centre

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 informationscenter, NIC¹⁹. 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 om händelseutvecklingen från centralregeringen till nationella och internationella media, informera myndigheter och samordna den nationella nivåns informationsförmedling till allmänheten. Till centrets uppgifter hör även att bistå den nationella nivån med informationsstrategier.

NIC aktiveras endera enligt en interministeriell överenskommelse, eller i förekommande fall, av den fackminister som har det övergripande ansvaret för krishanteringen med stöd av informationsansvariga på ministeriet.²⁰ 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 informationscentret för förmedling av information av vikt till allmänheten.

NIC användes för första gången då det ställdes i beredskap inför millennieskiftet. Sedan dess har centret använts vid de europeiska mästerskapen i fotboll sommaren 2000 och i samband med händelserna i Enschede och Volendam (brandkatastrofer) 2000.²¹ Under översvämningarna 1993 och 1995 var NCC och NIC ännu inte implementerade. Efter dessa händelser har den nationella krishanteringskapaciteten väsentligen stärkts genom inrättandet av dessa permanenta organ.

¹⁹ National Information Centre

²⁰ Informationschefen vid det ministerium som har huvudansvaret för krisen, chefen för kommunikations-, dokumentations- och biblioteksavdelningen inom inrikesministeriet samt chefen för regeringens informationsservice

²¹ Intervju med Werner Overdijk, Crisis Research Centre i Haag, Nederländerna, 2001-01-31

Sverige

Beslutsstrukturer och ansvar

De aktörer som i första rummet kommer ifråga när det gäller att hantera olika typer av fredstida samhällspåfrestningar är kommunernas räddningstjänster. Med räddningstjänst avses enligt Räddningstjänstlagen²² de räddningsinsatser som stat och kommun skall svara för vid olyckshändelser och vid överhängande fara för olyckshändelser för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljö. 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 insatsen.²³ Det ankommer i första hand på räddningsledare på plats att göra denna bedömning. Kommunerna och de statliga myndigheter som svarar för verksamheten skall enligt 5 § RåL samarbeta med varandra och med andra som berörs av verksamheten.

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 ansvaret.²⁴ Länsstyrelsens övertagande av ansvaret för räddningstjänsten regleras i Räddningstjänstförordningen²⁵ enligt följande: fordras omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst, skall länsstyrelsen ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av insatserna (34§).²⁶ I kritiska situationer som rör exempelvis anläggningar för vattenverksamhet och vattenreglering, kan samhället ingripa med stöd av Räddningstjänstlagen. Räddningstjänstlagen är dock inte tillämplig i alla typer av situationer som medför samhällspåfrestningar.

I Sverige saknas permanent krishanteringskapacitet på nationell nivå av stand-by-karaktär, liknande den som tillkommit efter översvämningarna i Nederländerna i mitten av 1990-talet eller som funnits i Frankrike sedan lång tid.

²² Räddningstjänstlagen (RåL) 1986:1102

²³ Lag 1992:97

²⁴ 32§ RåL, Lag 1998:1556

²⁵ RåF (1986:1107)

²⁶ <http://www.jit.se/lagbok/9861107t.html>

Händelseförloppet i samband med översvämningarna 1993, 1995 och 2000

Frankrike 1993

Översvämningarna i Frankrike 1993 drabbade främst departementet Ardennes och då speciellt de kommuner som ligger i floden Meuses dalgång och särskilt staden Charleville-Mézières som genomkorsas av floden Meuse. Charleville-Mézières är säte för prefekturen i departementet. Översvämningarna, som orsakades av kraftiga regn under december, skedde i två faser: en fas i mitten av december följt av en stabil period samt en ny stegringsfas som toppade runt julhelgen. Kritiska vattennivåer i floden Meuse är tre meter. Under fyra dagar i december steg nivåerna till drygt fem och en halv meter.

Frankrike 1995

De 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 tvåhundra millimeter i staden Charleville-Mézières. Det ihållande regnet orsakade även denna gång en snabb stegring av vattennivåerna i floden Meuse. Den högsta vattennivån konstaterades den 31 januari och uppgick till drygt sex meter, över halvmeteren högre än den högsta noteringen 1993. I Charleville-Mézières varade översvämningen till den 8 februari.

Tyskland 1993

Översvämningarna 1993 drabbade främst områdena runt Koblenz där floderna Rhen och Mosel möts och området runt Köln nedströms Koblenz. Orsaken till översvämningarna var främst en månadsnederbörd under december som översteg medelnivåerna med i vissa fall tre- till fyrahundra procent, baserat på ett trettioårigt genomsnitt. "Julfloden" varade ungefär tio dagar.

Tyskland 1995

1995 års översvämningar hade annan karaktär än "julfloden" 1993. Samma områden som drabbades 1993, dvs. Rhens och Mosels dalgångar i höjd med Koblenz och Köln, drabbades även denna gång. Resterna av orkanen Ornella förde in en lågtryckszon över Tyskland som orsakade kraftiga regn mellan den 9 och 10 januari i låglänta områden. Under andra hälften av januari kom snö- och regnområden in från väst. Vissa dagar föll mer än femtio millimeter regn. Den kraftiga nederbörden i kombination med töväder orsakade en snabb stegring av vattennivåerna i floderna, exempelvis steg nivån i staden Trier med fem meter under ett dygn. I Köln nåddes rekordnivån drygt tio och en halv meter. Översvämningarna varade fram till början av februari.

Nederländerna 1993

Översvämningarna till följd av kraftiga regn i Nederländerna i december 1993 drabbade främst områden i floden Meuses dalgång, framför allt provinsen Limburg. De centrala delarna av provinsen förklarades som katastrofområde strax före jul. 1993 års höga flöde hade ett snabbt förlopp. Översvämningssperioden sträckte sig över cirka fjorton dagar.

Nederländerna 1995

Ihållande regn föll i provinsen Limburg mot slutet av januari 1995. Till en början höll sig vattenstegringen under 1993 års nivåer, men larmprognoser förbådade att 1993 års vattennivåer skulle överskridas. 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 drabbades. Översvämningssförloppet 1995 var långdraget med mycket högt flöde till följd av den utdragna regnperioden. 1993 års nivåer överstegs väsentligt. Översvämningarna pågick till början av februari.

Sverige: Västernorrlands län sommaren 2000

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 Norrlandsälvar.²⁷ 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. Att ett så stort område som det aktuella får så stora vattenmängder som dem 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.

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 samt Ljusnan med biflöde Voxnan. Sjöarna Storsjön, Stödesjön, Svegsjön, Marmen och Dellensjöarna påverkades av översvämningarna. Av dessa vattensystem är Ångermanälven, Indalsälven, Ljungan och Ljusnan med vissa biflöden reglerade men i systemen ingår även oreglerade biflöden. Älvarna rinner i stort sett parallellt från fjällen ner till havet. Miljön runt dessa vattensystem har till stora delar karaktären av glesbebyggt skogsland.

Sverige: Västra Götalands och Värmlands län hösten 2000

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.

²⁷ Aftonbladet 22 juli 2000

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 femtio 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. Vattensystemen är delvis reglerade för kraftuttag, delvis för sjötrafik. Nivåskillnaden mellan Vänern och Glafs fjorden är cirka en meter eller lägre och systemet lämpar sig inte för kraftuttag, bortsett från sträckningen uppströms Glafs fjorden.

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 trettiofem under ett dygn. Under november steg vattennivån i Glafs fjorden och Kyrkviken med cirka en och en halv meter, vilket innebar en vattennivå på drygt fyrtioåttio meter över havet mot normala dryga fyrtiofem meter.²⁸ Även i Klarälven steg vattennivåerna dramatiskt.

Vänern drabbades hårt av dessa förhållanden. Vattnets väg till Vänern beskrivs som en tratt.²⁹ Tillflödet från många sjöar till Vänern går via Byälven.³⁰ Tillrinningen var ungefär dubbelt så stor som avtappningen. Vänern tappades optimalt via Vargön och Trollhättan, men trots detta fortsatte vattennivån att stiga och nådde drygt fyrtiofem meter över havet, endast en centimeter under rekordnoteringen från 1967, då den högsta noteringen sedan sjön reglerades i slutet av 1930-talet uppmättes. Vattenståndet i

²⁸ Försvarsmaktens insatser i Arvika. <http://www.mdm.mil.se>

²⁹ Pressmeddelande Arvika kommun 24 november 2000

³⁰ Pressinformation från Arvika kommun, 24 november 2000 kl. 16.20. Webbplats Räddningstjänsten i Arvika-Eda.

Vänern kulminerade i mitten på januari 2001 på nivån drygt fyrtiofem och en halv meter över havet, vilket är en halv meter över den 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.

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 kommunallagen.³¹ 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, dvs. upscaling sker med automatik i det franska systemet. Det här betyder att någon informell hantering eller något ad hoc-förfarande sällan behöver tillämpas.

³¹ Code des Communes

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 rekquirera privata resurser i hela departementet. Denna plan medger dessutom att resurser kan rekquireras utomdepartementalt.

Förskjutning av beslutsbefogenheterna kommer huvudsakligen till uttryck genom inrättandet av en kriskommitté på departementsprefekturerna. 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 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 iakttagas. 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 de 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 center 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 krishanteringsystemet genomgått strukturförändringar efter 1998, främst på nationell nivå. Det som var karaktäristiskt för det nederländska systemet i mitten av 1990-talet 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 krishanteringens bild. 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 hade 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 nederländska 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 att hanteringen stred mot rådande intressen på den lokala nivån.

Under översvämningarna 1993 blev även den nederländska 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 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 hade snarare haft motsatt effekt, dvs. 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"³², dvs. 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 internationellt, 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.

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 över-

³² Bezunyn, 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.

svämningarna 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 Väneren ökade, även om åtgärden skulle gå ut över vattendomens bestämmelser. För att en vattendom skall kunna frångås måste dock situationen klassas som 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 Väneren 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.

Efter samråd med Länsstyrelsen i Värmlands län och sakkunniga från räddningstjänsten, polisen och berörda myndigheter tog vidare Länsstyrelsen i Västra Götalands län över ansvaret för räddningstjänsten genom 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 och 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 kommunöver- skridande. Länsstyrelsens insatser innebar i huvudsak att utgöra ett bakre stöd till kommunerna och att 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 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 lämnas från staten till en drabbad kommun³³ krävs att situationen klassas som räddningstjänst. 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 som rädde mellan aktörer att definiera situationerna som räddningstjänst. En reflektion som kan göras i sammanhanget är att ifall den lokala situationen kan definieras på ett sådant sätt att den 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

³³ utöver den kommunala självriskan

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 normal³⁴ till katastrof-administrativ process (upscaling). Beslut om och möjlighet att utfärda katastroftillstånd t.ex. till följd av en naturkatastrof, ligger hos den administrativa samordnaren på regional nivå. I fall där katastroftillstånd utfärdas, inrättas ett övergripande operativt centrum som leds av den administrativa samordnaren, vilken ansvarar för och samordnar olika berörda organisationers och myndigheters insatser. Lagstiftningen i den delstat (Rheinland-Pfalz) 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 vad avser 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 situationen förklarad som nationell katastrof³⁵. Lokalt katastroftillstånd proklamerades också av ett flertal borg-

³⁴ Under fredstida kriser och katastrofer råder motsvarigheten till den svenska ansvarsprincipen, dvs. att ordinarie rutiner för samhällsverksamhet skall upprätthållas

³⁵ 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)

mästare 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 samhällspåfrestning. 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 allokeringssystemet för resurser, inte minst genom civilmilitär 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.

Svagheterna 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, tillsammans med det juridiska regelverkets specifika utformning i de olika delstaterna. Dessutom har den federala nivåns bidrag till delstaternas krishanteringsstrukturer minskat under senare år, vilket 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 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 beredskapsplaner 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 1990-talet för att på så sätt stärka krishanteringssystemet.

I såväl Frankrike, Tyskland och Nederländerna har en offentlig diskussion förts om de underliggande orsakerna till översvämning-

arna 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 krishanteringens 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 länsstyrelsens ingripande. 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 genererats 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. Hanteringen 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, dvs. 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 beslutsturer mellan provins- och lokalnivån blev offentliga. Att man dessutom hade en beredskapsplanering med siktet 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 lämnas 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 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.ex. 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 hårt drabba dem som lever och arbetar i sjö- och flodnära områden. 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 nyzeeländska 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 centret 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 elavbrottet ett allvarligt hot mot människors hälsa och välbefinnande liksom den allmänna ordningen och säkerheten. Dessutom var allmänhetens förtroende allvarligt hotat för el-leverantören och ytterst stadens ledning.

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 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 i 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 krishanterings-

struktur 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 avsade sig allt ekonomiskt och politiskt ansvar för det inträffade. Regeringen pekade snabbt ut elbolaget Mercury Energy som ekonomiskt ansvarigt för det 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. Extremt stora mängder underkylt regn 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 ingen tillgång till elström.

Det tunga istäcket fick många transformatorer och el-stolpar att välta och falla sönder. Den huvudsakligen fransktalande staden Montreal, i Québec, drabbades värst. Händelsen underbläste 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 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 beredningsplaner som styr verksamheten. Reglerna som styr förändring av beslutsansvaret till högre nivåer i det kanadensiska

systemet, bygger på samma principer som i Frankrike, dvs. 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 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 att 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 de olika 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 den federala regeringen var ett politiskt nederlag som Bouchard ändå delvis fick genomlida då man var starkt beroende av federala resurser såsom 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. Tilläggs bör att de krishanteringsstrukturer som studerats i Frankrike, Tyskland och Nederländerna var de som rådde i mitten på 1990-talet.

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 1990-talet 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 nederländska krishanteringsstruktur som rådde i mitten av 1990-talet.

Varken samordning av de operativa akuta insatserna eller specifika samordningsproblem under översvämningarna 2000 har fått 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 nederländska 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 provinsiell nivå 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 s.k. eftervården, där ersättningsfrågor hamnar högt på dagordningen, har inte närmare kunnat beläggas 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 översvämningfall, 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 mellan privat och 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 mellan privat och offentlig verksamhet innebär inte i sig ett problem under så kallade normala förhållanden, men i andra fall, exempelvis i förebyggande situa-

tioner, 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 självrisk, lämnas 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 arbetsätt 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 hantering, 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 entydigt lagstöd.

Sammanfattningsvis hade den nationella nivån stort inflytande över hanteringen av de två översvämningarna, såväl i Frankrike som Nederländerna, dock främst under händelserna 1995. I både de nederländska 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 nederländska 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 illa fungerande kommunikationskanalerna tillsammans med bristen på informationssamordning inom syste-

men 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 informationssamordning inom systemet som helhet.

Hantering av översvämningarna i mitten på 1990-talet ger många exempel på den akuta situationens problematik men ger också exempel på efterförloppet. Stötestenen i krishantering 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 samordningscenter, vars funktion är att främja en överblick i samband med sådana händelser som engagerar samtliga krishanterningsnivåer, 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 informationscenter, 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 1990-talet och stärkt den institutionaliserade och nationella kapaciteten för dessa typer av samhälleliga påfrestningar.