

Utvärdering av krishanteringsarbetet efter orkanen GUDRUN i Kronobergs län vintern 2005



LÄNSSTYRELSEN
I KRONOBERGS LÄN

Innehållsförteckning	sid.
Uppdraget jämte analys och avgränsning	5
Analys jämte avgränsning	5
Sammanfattning	5
Metod	7
Redovisning av händelsen och hur den utvecklades	7
Förutsättningarna i stort	7
Förvarning	8
Räddningstjänsterna i länet	8
Juridiska, legala förutsättningar	8
Lagen om skydd mot olyckor (LSO) och länsstyrelsens arbete	8
Kommunernas stöd till enskilda	9
Försvarsmaktens stöd till samhället	9
Konkurrenslagstiftningen	10
Samverkan och samordning mellan offentliga aktörer	10
Allmänt	10
KrisSam	10
Inledningsskedet	11
Länsstyrelsen	11
Försvarsmakten	13
Polisen	13
Ansvarsfördelning och samverkan mellan offentliga och privata aktörer samt frivilligorganisationer	13
Allmänt	13
Elföretagen	14
Teleoperatörerna	14
Försvarsmakten	15
Frivilligorganisationerna	15
Frivilligt arbete	15
Kommunerna	16
Vägverket	16
Övriga aktörer som deltagit i arbetet	16

Samordning och hantering av information till allmänheten	17
Länet som helhet	17
Länets beredskap för hantering av Krisinformation	17
KRISSAM	17
Regionalradion	18
Presskonferenser	19
Allmänt om information till allmänheten	19
Pressmeddelande	19
Pressen	19
Flygblad	19
Närradion	19
Intern Information	20
Länsstyrelsens inställning till media i stort	20
Faktorer som i särskilt hög grad har begränsat möjligheten till åtgärder inom respektive verksamhetsområde	20
Framkomlighet och telekommunikationer	20
Brist i vädervarning	21
Avsaknad av larmlistor	21
Bristande täckning för Regionalradion	22
Brist på information från el – och teleoperatörer	22
Statliga myndigheter, landsting och kommunala nivåns krisledning	22
Kommunerna	22
Arbetet under söndagen	23
Landstinget	24
Polisen	25
Vägverket	25
Förslag till ändringar i regelverk	26
Räddningstjänstbegreppet	26
Arbetsmiljölagen	26
Information via radion	26
Nationell roaming	27
Samhällsviktiga företag	27
Krav på prognoser	27
Krav på leveranssäkerhet	27
Risk- och konsekvensbedömningar	27
Risk för skogsbränder	27
Risk för översvämningar	27

Försvarmakten	28
En utvecklad regional samverkan	28
Vädervarning	28
Utökade befogenheter för Regionalradion	28
Tekniska förutsättningar för utöva ledning	28
Det psykosociala arbetet	29
Stormens efterverkningar	29
Ekonomiskt stöd till utsatta individer	29
Storskalig landskapspåverkan	29
Påverkan på sjöar och vattendrag	29
Summary	31

Bilaga 1

Antalet berörda kunder hos Sydkraft efter
orkanen GUDRUN

Uppdraget jämte analys och avgränsning

Uppdraget (Regeringsbeslut 2005-02-17)

Regeringen har beslutat att länsstyrelsen jämte ett antal andra myndigheter skall redovisa erfarenheterna av krishanteringsarbetet i samband med orkanen som drabbade södra Sverige i januari 2005. Rapporten skall vara KBM till handa senast 1/6 2005. KBM kommer sedan att analysera materialet och slutrapportera till Regeringen senast 1/9 2005.

Analys jämte avgränsning

- Arbetet skall ansättas utifrån länsstyrelsens geografiska områdesansvar
- Arbetet skall koncentreras till angivna punkter i Regeringsbeslutet
- Länsstyrelsen skall inhämta underlag från kommunerna och övriga aktörer
- Arbetet skall avgränsas till själva krishanteringsarbetet
- Samordning med övriga berörda länsstyrelser skall eftersträvas
- Arbetet skall inte omfatta sårbarheten i infrastrukturen.

Sammanfattning

När orkanen GUDRUN drog in över Kronobergs län under kvällen den 8 januari 2005, hade krishanteringsarbetet efter flodvågskatastrofen i Sydostasien i princip avslutats. Vid länsstyrelsen bibehölls dock en viss beredskap för fortsatt stabsarbete och krisinformation. Så var också läget vid länets kommuner, landstinget och vid polisen.

På grund av att SOS inte larmade länsstyrelsens VB, vidtog inte länsstyrelsen några särskilda initiativ för att samordna höjd krisberedskap i länet i förtid. När väl läget blev akut, togs snabbt initiativ till samling av jourhavande ledningspersonal, från de aktörer som hade möjlighet att infinna sig, hos Värends Räddningstjänstförbund i Växjö redan under kvällen den 8/1. Initiativet till denna samling togs av Polisen, SOS Alarm och Värends Räddningstjänstförbund. Vid det inledande mötet beslöts att reaktivera informationssystemet KrisSam och starta en ny händelse - stormen. Alla aktörer som är knutna till systemet blev informerade om detta och bemannade sina system. Genom enhälligt beslut blev Växjö kommun ansvarig för redaktörsfunktionen fram till söndag morgon, då länsstyrelsen tog över ansvaret. Den smidiga uppstarten av KrisSam-systemet kan hänföras till de återkommande informationsövningar som genomförts i länet sedan år 2000. En ytterligare orsak till att KrisSam fick en snabb uppstart är att systemet var aktiverat under arbetet med tsunamin i Sydostasien.

Orkanens omfattning och dess förödande konsekvenser kunde inte klargöras förrän sent under söndagen. Detta hindrade inte att verksamheten vid räddningstjänsterna kom igång under lördagskvällen,

dock med begränsad effekt med hänsyn till olycksfallsriskerna och de extrema förhållanden som rådde.

Efter hand som personal kunde nås av besked och kunde ta sig till sina respektive arbetsplatser, påbörjades under söndagen uppbyggnad av ledningsresurser inom hela länet. Under måndagen den 10/1 hade såväl länsstyrelsen som kommunerna och övriga direkt berörda aktörer skapat erforderliga resurser för stabsarbete och krisinformation.

Under söndagen gjordes bedömningen att antalet representerade aktörer på samverkansmötena skulle öka under måndagen, då merparten nu kunde ta sig in till samverkansplatsen. Man fattade då ett gemensamt beslut om att flytta samordningsansvaret till länsstyrelsen. De dagliga, så kallade 11-mötena, kom därefter att utgöra det viktigaste medlet för samordning av länets samlade resurser för krishantering under de närmaste tre veckorna.

Tidigt uttrycktes förväntningar på att länsstyrelsen skulle ta på sig en ledande roll i krishanteringsarbetet. Landshövdingen beslutade i denna situation, att länsstyrelsens krisledningsstab skulle utgöra samordningsstab för hela länet, ett ansvar som länsstyrelsen behöll under hela krishanteringsarbetet.

Ansvar omfattade främst att säkerställa adekvat och samordnad krisinformation till allmänheten och massmedia, samverka med Försvarsmakten och tillförsel och fördelning av reservverk. Utöver dessa ansvar svarade också länsstyrelsen för kontakter med privata aktörer, genomförande av beredningsmöten, framtagning av planeringsunderlag samt kontakter med och rapportering till centrala myndigheter.

I länsstyrelsens arbete eftersträvades att, så långt möjligt, tillämpa intentionerna i vårt utformade krishanteringssystem, det vill säga stödja kommunerna med respekt för principerna för ansvar, likhet och närhet. Detta arbetssätt visade sig också framgångsrikt, främst beroende på den krishanteringsförmåga som kommunerna genomgående visade.

I den katastrofsituation som länet försatts i, dominerade självfallet problematiken kring det omfattande el-bortfallet (ca 80 % av länets abonnenter) och, inte minst, av ett väl så stort bortfall av telekommunikation (fast och mobil). Till dessa förhållanden skall läggas problemen med att merparten av länets vägar och järnvägar inte var farbara under det första dygnet. Samtliga problem kvarstod mer eller mindre under hela januari månad och beträffande el och tele, för många abonnenter, även under februari och mars.

För skogsbruket i länet blev orkanen GUDRUNS framfart katastrofal. Cirka 22 miljoner m³ skog fälldes inom Kronobergs län, vilket motsvarar i genomsnitt åtta normala årsavverkningar. De omfattande problem som orkanen orsakat, kommer att ta mycket lång tid att hantera och få stora ekonomiska konsekvenser för enskilda och företag.

Avgörande för framgången i länets krishantering har främst varit:

- Tidig och samordnad krisinformation via KrisSam, massmedia, medverkan i radio och samordningsmöten
- Väl utbyggda nätverk i form av engagerat risk- och sårbarhetsarbete (ROSA) i hela länet, regional samverkanskurs (RSK), övningsverksamhet samt möten och utbildningar i olika former

- Samordning och erforderlig prioritering av resurser från Försvarsmakten, Svenska Kraftnät, Socialstyrelsen, Räddningsverket och andra stödjande aktörer
- En pragmatisk tillämpning av lagar, förordningar, regelverk och planer
- Det nära samspelet med länets kommuner, Försvarsmakten, Polisen, berörda företag och övriga aktörer som aktivt medverkat.

Metod

Uppföljningsarbetet har genomförts utifrån regeringsuppdragets inriktning och KBM samordningsdirektiv.

Arbetet har bedrivits i tre steg:

- Intern uppföljning genom enkät avseende länsstyrelsens krishantering och genomförandet av samordningsansvaret i länet
- Uppföljning på "fältet" genom besök och intervjuer vid samtliga kommuner (8 st.) och vid ytterligare tio myndigheter/aktörer som aktivt involverats i hanteringen av sviterna efter orkanen
- Övergripande analys av krishanteringsarbetet inom länet, sett ur länsstyrelsens perspektiv.

Redovisning av händelsen och hur den utvecklades

Lördagen den 8 januari 2005 drabbades delar av södra Sverige av orkanen GUDRUN. För Kronobergs län innebar detta att länet utsattes för den värsta naturkatastrof som man upplevt under modern tid. Stormen drog in under eftermiddagen och kulminerade någon gång runt kl. 20 - 22.

De närmaste dygnen präglades av stora problem beträffande framkomlighet, omfattande avbrott i elförsörjningen och avbrott i telekommunikationerna.

För Sydkrafts del skadades 567 mil kabel, varav 413 mil måste repareras och 154 mil nybyggas.

Inledningsvis blev 55 000 abonnenter utan elförsörjning (se bilaga 1).

Förutsättningarna i stort

Stormen förorsakade stora materiella skador och mycket kraftiga olägenheter för många människor i länet. Ett flertal råkade illa ut på olika sätt och ett antal dödsfall inträffade under natten mellan lördag och söndag. Ytterligare dödsfall har inträffat under efterarbetet i orkanens spår.

Trots dessa allvarliga förhållanden, kan man konstatera att situationen kunde ha fått en betydligt värre utveckling. Framförallt medförde gynnsamma väderförhållanden efter stormens framfart att man kom förhållandevis lindrigt undan. Vädret var för årstiden ovanligt varmt och man slapp nederbörd. Ett snabbt omslag i väderleken till 10-15 minusgrader och ett omfattande snöfall hade under första veckan avsevärt förvärrat läget.

Dessutom drabbade elstörningarna i länet i huvudsak mindre tätorter och landsbygd. Av huvudorterna var det endast Lessebo som var utan el under några dygn. Tingsryd och Lessebo hade även stora problem med telekommunikationen under de första dyggen. Lessebo kunde dock kommunicera via KrisSam, vilket avhjälpte en del av problemen.

Detta sammantaget gjorde att man på ett bra sätt kunde komma igång med krisorganisationen i länet, både när det gäller den länsövergripande samordningen och det lokala krisarbetet ute i respektive kommun.

Förvarning

SMHI skickade ut en vädervarning fredagen den 7 januari kl. 23:18. Av denna framgick det att det fanns ett lågtryck över Atlanten som skulle röra sig in över de södra delarna av landet under det närmaste dygnet. Över Kronobergs län fanns det uppgifter om att vinden kunde uppnå orkanstyrka i byarna under den här tiden. Den vädervarning som gick ut under lördagen omfattade inte Kronobergs län.

Vädervarningar skickas via SOS Alarm till respektive räddningstjänst. Dessutom kan länets kommuner prenumerera på vädervarningar från SMHI. I de senare fallen är det normalt de tekniska förvaltningarna som står som mottagare till vädervarningarna, i första hand för att kunna få igång t.ex. snöröjning. Eftersom ingen kommun har en funktion i form av vakthavande tjänsteman eller motsvarande, finns det inga rutiner för om, eller i så fall hur, kommunledningen ska larmas vid en vädervarning. Även om räddningstjänsten skulle få uppgiften att vidarebefordra vädervarningen, saknas rutiner för hur detta skall ske.

Länsstyrelsens VB ska normalt få vädervarningen från SOS Alarm. I det här speciella fallet skickades inte någon vädervarning till VB.

Räddningstjänsterna i länet

Merparterna av räddningstjänsterna vidtog någon form av höjd beredskap efter att de mottagit vädervarningen. När sedan vinden började tillta, höjde samtliga av länets räddningstjänster beredskapen ytterligare genom att bland annat kalla in extra personal och inleda insatser inom sitt respektive ansvarsområde. På grund av det mycket hårda vädret och den överhängande risken för nedfallande träd med allvarliga skador som följd, drogs efter hand räddningstjänstenheterna tillbaka under natten mot söndagen.

Juridiska, legala förutsättningar

Lagen om skydd mot olyckor (LSO) och länsstyrelsens arbete

I ett tidigt skede av hanteringen av GUDRUNS efterverkningar uppstod diskussionen, framför allt i samband med utnyttjandet av försvarsmaktens resurser, kring gränsdragningen runt räddningstjänstbegreppet i LSO (2003:778). Inte minst avseende ersättningsfrågan kom denna gränsdragning att ha betydelse, men även för

hanteringen av den praktiska frågan om hur prioriteringar skulle göras och vem (vilken aktör/myndighet/företag) som var "beställare" av ett understöd eller materiel och hur detta skulle distribueras.

Resursanskaffning ute i de kommunala räddningstjänsterna skedde i enlighet med LSO 1 kap. 2 §, 6 kap. 7 § och 7 kap. 3 §.

LSO (4 kap. 10 § jämfört med 4 kap 33 § förordning om skydd mot olyckor) ger länsstyrelsen möjlighet att ta över ansvaret för räddningstjänsten inom en eller flera kommuner, i det fall det fordras omfattande räddningsinsatser i länet. Även om de formella kriterierna var uppfyllda fanns, enligt länsstyrelsen bedömning, inte något behov av ett sådant övertagande. Länsstyrelsens krishanteringsarbete kom att inriktas på att skapa förutsättningar för de inblandade aktörerna att lösa sina respektive uppgifter genom samordning, huvudsakligen genom dagliga samverksansmöten för inblandande aktörer – såväl offentliga som andra. Bakgrunden utgörs av länsstyrelsens geografiska områdesansvar, utifrån de förutsättningar som dras upp i 50 § länsstyrelseinstruktionen. Häri anges att länsstyrelsen i händelse av fredstida krishantering skall hålla sig underrättad om händelseutvecklingen och verka för att nödvändig samverkan kan åstadkommas. I förordningen utpekas länsstyrelsen som ansvarig för de åtgärder som skall vidtas enligt förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.

Kommunernas stöd till enskilda

Av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen framgår att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt, har rätt till bistånd av socialnämnden – för sin försörjning eller för sin livsföring i övrigt. Genom ett sådant bistånd skall den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Enligt 2 § samma kapitel får socialnämnden ge bistånd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det. Av 9 kap. 2 § framgår att socialnämnden får återkräva bistånd som en enskild erhållit, under förutsättning att biståndet har lämnats bland annat till den som på grund av förhållanden som hon eller han inte kunnat råda över hindrats från att förfoga över sina inkomster eller tillgångar. Även i det fall ekonomisk hjälp lämnats i annat fall än som bistånd, får socialnämnden återkräva hjälpen, om den har getts under villkor om återbetalning. Nämnden har emellertid även möjlighet att helt eller delvis efterge sina återbetalningskrav på den enskilde.

Fyra av länets åtta kommuner fattade det formella beslutet att använda sig av krisledningsnämnd i hanteringen av stormen. Dock använde ingen av dessa kommuner de befogenheter som lagen om extraordinära händelser i fredstid ger för att ta över verksamhetsansvaret från andra nämnder och förvaltningar samt möjligheten att frångå ordinarie lagstiftning (t.ex. i form av kommunallagen och socialtjänstlagen) för att ge stöd till enskilda medborgare.

Försvarmaktens stöd till samhället

Länsstyrelsens och Försvarmaktens arbete med att tillföra och prioritera de resurser som krävdes för att klara av det omfattande arbetet efter orkanen GUDRUN grundade sig i 4 § förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet. Detta innebar att

kommunerna fick skicka in en begäran till länsstyrelsen om att få tillgång till militära resurser i arbetet och därefter gjordes en avvägning mellan tillgång och efterfrågan för att få en korrekt fördelning av resurserna mellan aktörerna.

Vad gäller kostnaden för annat stöd från Försvarmakten än det som är att betrakta som räddningstjänst, framgår av 16 § förordningen om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet, att Försvarmakten skall ta ut avgift för stöd som lämnas enligt förordningen - och att full kostnadstäckning i princip skall uppnås. En risk för otydlighet uppstod emellertid i och med att länsstyrelsen blev länken mellan kommunerna och Försvarmakten, då kommunen ibland utgick från ett "totalt behov av stöd". Om sedan "hela" beställningen gjordes via länsstyrelsen, var gränsdragningen mellan "räddningstjänst" och "inte räddningstjänst" svår att göra i efterhand.

Konkurrenslagstiftningen

Angående användandet av Försvarmaktens resurser från de respektive aktörernas sida bör även nämnas de konkurrensmässiga aspekterna. Rent generellt kan härvid påpekas den möjlighet som Lagen om offentlig upphandling ger, att i brådskande situationer tillämpa riktad direktupphandling för att snabbt erhålla erforderliga resurser/materiel.

Samverkan och samordning mellan offentliga aktörer

Beskrivande redovisning avseende:

- initiativtagare
- motiv
- med vem/vilka
- hur arbetet gått till
- svårigheter och eventuella konsekvenser
- uppnådda effekter

Allmänt

Samverkan och samordningen mellan offentliga aktörer byggde till stor del på två hörnstenar. Dels användes KrisSam som informationsstöd för att möjliggöra att de olika aktörerna kunde delge varandra sina respektive lägesbilder, dels höll länsstyrelsen dagligen genomgångar (11-möten) med samtliga aktörer. Vid dessa möten redovisades lägen och man samrådde om olika prioriteringar som t.ex. fördelning av tillgängliga resurser. Dessutom upplyste man varandra om hur man hade löst olika problem, vilket kunde användas för att lösa motsvarande problem i andra kommuner.

KrisSam

Växjö kommun startade arbetet med en ny händelse i krisinformationssystemet KrisSam på lördagen. Under kvällen kontaktades länsstyrelsen, polisen, landstinget och samtliga kommuner som

informerades om att systemet var uppstartat och man uppmanades att kalla in kommunikatörerna för att bemanna systemet. Från och med söndag morgon kl. 06:00 tog länsstyrelsen över ansvaret för redaktion och samordning av systemet och behöll detta under hela arbetet.

KrisSam användes inledningsvis i första hand för information till allmänheten. Under söndagen utvecklades användningen av systemet även för samverkan och samordning genom att man började använda funktionerna för samverkansparter respektive dagboksfunktionen. Detta påskyndade uppstarten av krishanteringsarbetet i kommunerna genom att en gemensam lägesbild enkelt fanns tillgänglig för alla inblandade aktörer.

Inledningskedet

Första mötet skedde på lördag kväll mellan SOS Alarm, Polisen och Värends Räddningstjänst. Man gick därefter ut med ett VMA ca 19:00, där allmänheten varnades för det mycket hårda vädret och uppmanades att stanna inomhus. Nästa möte ägde rum kl. 23:00 på SOS Alarm i Växjö med deltagande från SOS Alarm, Polisen, Värends Räddningstjänst, länsstyrelsen, landstinget, Försvarmakten och representant från Växjö kommun. Kl. 05:00 söndag morgon genomfördes ett nytt möte. Vid detta deltog, förutom ovanstående parter, även representanter för kommunledningarna i Växjö och Alvesta kommuner samt Vägverket.

Under söndagen hölls ytterligare möten. Vid mötet 13:30 deltog landshövdingen. Där beslöts att samordnings- och samverkansmöten från och med måndag skulle hållas på länsstyrelsen.

Som ett resultat av den samverkan som skedde inledningsvis, tillkom ett antal aktiviteter som till exempel:

- Lägesorientering via överflygning
- Den kommunala insatsstyrkan i Växjö aktiverades
- Hemvärnet larmades som stöd till räddningstjänsten i samtliga kommuner
- All information som kom fram på samverkansmöten presenterades i KrisSam
- Länsstyrelsen kontaktade samtliga kommuner och informerade om läget som ett komplement till den information som gått ut i KrisSam
- Vägverket tog in information från entreprenörerna och information om framkomlighet delgavs vid dessa möten
- Sydkraft informerade genom fax kl. 15:00 att det kunde bli något eller några dygns elavbrott och bad länsstyrelsen att informera kommunerna om det allvarliga läget.
- Telia skickade sin lägesinformation via OJJE. Denna information var dock i sådan form och omfattning att den inte var hanterbar.

Länsstyrelsen

Fr.o.m. måndagen den 10 januari t.o.m. den 28 januari hölls samverkans- och samordningsmöten på länsstyrelsen varje dag kl. 11:00. Till dessa möten var samtliga kommuner och övriga berörda samverkansparter inbjudna att delta.

Under dessa möten fick alla ge sin bild av läget. Samtliga parter har angett att man genom detta fick en bra helhetsbild av läget i länet.

Alla hade möjlighet att lyfta upp specifika frågeställningar för diskussion. Därmed underlättades samordning och samverkan mellan de olika aktörerna. En del frågeställningar resulterade i beredningsmöten i anslutning till 11-mötena, medan andra togs hem till respektive egen organisation för vidare hantering i form av t.ex. inventering av resursbehov respektive resurstillgång.

Samtliga parter har uttryckt att dessa möten var mycket värdefulla. Enda synpunkterna på sådant som kan bli bättre till nästa gång har gällt att man kanske i förväg ska ha en väl genomtänkt dagordning och struktur för hur mötena ska genomföras. Som det var nu tog det 3-4 dagar innan det blev riktigt bra.

Några parter har uttryckt önskemål om att man etablerar en mer fast form för den här typen av samverkan, ungefär som man har gjort i Uppsala i form CeSam-C. Detta är en organisation som skall säkerställa en tidig samverkan vid händelser eller hot om händelser, på så sätt skapas en förbättring för effektiv uppbyggnad av länets krisorganisationer

Länsstyrelsen samverkade med, utöver de aktörer som redan beskrivits, Svenska Kraftnät, Räddningsverket, Socialstyrelsen, Vägverket samt el- och teleföretagen i arbetet med att förse det drabbade området med reservkraft till samhällsviktiga verksamheter i kommunerna. Länsstyrelsen tog även på sig ansvaret att motta och fördela reservkraftverken mellan de drabbade länen. Det genomfördes även ett grundläggande arbete med att inhämta och analysera lägesinformation från el- och teleföretagen.

Länsstyrelsen anser att samverkan med nämnda aktörer har fungerat på ett mycket bra sätt. Samtliga var aktiva i sin samverkan och har varit till stort stöd för Länsstyrelsen i arbetet efter GUDRUN. Länsstyrelsens utgångspunkt under arbetet efter stormen var att utgå ifrån områdesansvaret och de principer för ledning som är kopplade till krishantering:

- Ansvarsprincipen
- Närhetsprincipen
- Likhetsprincipen

Beslut om stöd till enskilda drabbade medborgare fattades inte av länsstyrelsen utan togs i respektive kommun.

Länsstyrelsen påtog sig ansvaret för samordningen i följande avseenden:

- Krisinformation och kontakt med massmedia
- Samverkan med Försvarsmakten samt el- och telebolagen
- Tillförsel och fördelning av reservelverk

Därutöver agerade länsstyrelsen stödjande beträffande

- ersättning till livsmedelsbutiker, vars varor skadats
- hastighetsbegränsningar längs särskilt utsatta större vägar
- samordning av logimöjligheter.

Under hösten 2004 genomförde länsstyrelsen en regional samverkanskurs (RSK) med deltagande från ett stort antal samverkansparter inom länet. Ytterligare en RSK har nyligen genomförts. Kurserna har

genomgående fått mycket bra omdöme av deltagarna och har bland annat lagt grunden för utvecklade nätverk vid större kriser. Flera samverkansparter har pekat på RSK som en bidragande faktor till den bra fungerande samverkan under och efter stormen GUDRUN.

Försvarmakten

Försvarmakten tilldelade länsstyrelsen tre stycken samverkansbefäl med olika ansvarsområden. Ett befäl var ansvarigt för den övergripande samverkan, medan de andra två fick mer specificerade ansvarsområden. Inom dessa ansvarsområden inrymdes bland annat anskaffning av resurser för reservkraft, sambandsuppbyggnad och personella resurser till kommunerna. Samverkansresursen var på plats hos länsstyrelsen helt eller delvis under hela den period som Försvarmakten hade någon form av aktivitet ute i länet.

Arbetet med att ordna med resurser synkroniserades genom de beredningsmöten som genomfördes dagligen så länge det fanns behov. På dessa möten strukturerades och fördelades resurserna mellan aktörerna. Anledningen till att arbetet utfördes på detta sätt var att säkerställa en så behovsanpassad fördelning som möjligt.

Utöver stödet med att anskaffa resurser till länet fick länsstyrelsen stöd med bland annat militär stabspersonal för att säkerställa uthålligheten i den egna verksamheten.

Polisen

Utöver 11-mötena hade Polisen under en begränsad tid ett samverkansbefäl placerat hos länsstyrelsen för att underlätta samverkan mellan de båda myndigheterna.

Ansvarsfördelning och samverkan mellan offentliga och privata aktörer samt frivilligorganisationer

Beskrivande redovisning avseende:

- Samverkan med redan nämnda aktörer
- Ansvarsfördelning
- Mandat på vilket ansvaret utövades
- Brister och oklarheter i ansvarsfördelningen
- Svårigheter och eventuella konsekvenser
- Uppnådda effekter

Allmänt

Alla privata aktörer deltog som likvärdiga samverkansparter på 11-mötena. Generellt sett var mötena välbesökta. Samverkan skedde även mellan enskilda offentliga och privata aktörer samt frivilligorganisationer på kommunnivå.

Elföretagen

Inledningsvis var informationen av liten omfattning och bristfällig. När den efter några dagar kom igång var den i första hand inriktad mot regional nivå, vilket innebar att den inte i tillräcklig utsträckning var användbar för planering på lokal nivå. Genom 11-mötena kom Sydkraft i samverkan med kommunerna. Det var först efter det att Sydkraft avdelat kontaktpersoner till respektive kommuner, som samverkan etablerades på allvar.

Sydkraft har förklarat sig mycket nöjt med 11-mötena som gav en bra helhetsbild över läget och som samtidigt gav företaget tillfälle att informera om sina aktiviteter. Ett resultat av dessa möten var initiativet till anskaffningen av så kallade roamingkort för mobiltelefonerna. Dessa kort blev till stor hjälp för att effektivisera reparationsverksamheten och säkerställa kommunikation via mobilnätet över hela länet.

Det var stora skillnader i hur samverkan mellan Sydkraft och kommunerna kom igång beroende på lokala skillnader i Sydkrafts organisation. I kommuner där Sydkraft har officiell representation kom en bra lokal samverkan igång mycket snabbt. I några kommuner där det fanns ett nätverk sedan tidigare mellan Sydkrafts personal och representanter för kommunerna, etablerades en annan typ av samverkan. I andra kommuner, som hade egen personal med god kunskap om elnätet och Sydkrafts lokala organisation, etablerades en tredje typ av samverkan. Här startade till exempel arbetet med att etablera lokala så kallade elöar redan i början av första veckan.

Efter någon vecka krävde kommunerna att Sydkraft skulle ta över ansvaret för driften av reservverken, inklusive bränsleförsörjningen för alla elöar som etablerats i länet. Det visade sig att Sydkraft inledningsvis hade svårt att klara denna uppgift, eftersom det fanns betydligt fler elöar än man centralt på Sydkraft hade information om.

När Sydkraft väl hade organiserat sina lokala kontaktpersoner ute i kommunerna, visade det sig att såväl Sydkraft som kommunerna var mycket nöjda med den samverkan som på det sättet etablerades. Detta ledde fortsättningsvis till en bättre samordning när det gällde Sydkrafts resursanskaffning avseende gasolvärmare, reservverk och bättre genomslag för kommunernas önskemål om prioriteringar.

Inom länet är KREAB endast verksam i Tingsryds kommun. Till en början var även här kontakten bristfällig, men samarbetet aktörerna emellan blev genast bättre när KREAB ställt en kontaktperson till kommunens förfogande. KREAB deltog även i några av länsstyrelsens 11-möten under arbetet och lämnade också över information om el-läget till länsstyrelsen regelbundet efter det att det interna informationsarbetet kommit igång.

Teleoperatörerna

Det var inledningsvis svårt att etablera kontakt med teleoperatörerna. I mitten på första veckan förbättrades läget då de blev representerade på 11-mötena.

När det gäller det mobila nätet var många master utslagna inledningsvis. Efter hand fick de olika operatörerna igång delar av sina nät. Dock var det ingen operatör som hade en godtagbar täckning i hela

länet. Sammantaget mellan alla operatörer fanns det dock förutsättningar för att etablera en relativt god täckning. Det visade sig emellertid att det förelåg svårigheter för en sådan samordning, främst beroende på att tekniken inte prövats i Sverige tidigare. Tekniken finns dock och går under benämningen roaming.

Vid 11-mötena under första veckan kom det fram önskemål om att etablera roaming i länet. Efter inledande förhandlingar där PTS medverkade som stöd, kunde start ske i början av andra veckan. Mobiloperatörerna anskaffade utländska sim-kort till mobiltelefonerna, och levererade dessa inom 1-2 dygn till länsstyrelsen. Det förekom ingen samverkan mellan mobiloperatörerna och kommunerna. Med tanke på att vissa kommuner pekade på problemen med mobiltelefoner som ett större problem än problemen med elförsörjningen, borde här ha skett en prioritering.

När det gäller den fasta telefonin, upplever kommunerna att det inte har varit någon direkt samverkan med teleoperatörerna. Dessutom var informationen från Telia Sonera, när det gäller accessnätet, inledningsvis bristfällig genom att man rapporterade med utgångspunkt från läget för en station, inte för anslutna abonnenter. Detta medförde stora problem för kommunerna, dels genom fel planeringsförutsättningar för t.ex. hemtjänsten, dels genom att kommunen fick ta hand om ett stort antal samtal från irriterade invånare.

Försvarsmakten

Genom samverkan vid mötena, beredningar i samband med dessa och önskemål som framkom från kommunerna anlätades Försvarsmakten för att understödja Telia. Genom att upprätta sambandslänkar mellan vissa orter fick man igång för samhället prioriterad teletrafik.

Utöver detta upprättade man satellittelefoner på vissa platser samt etablerade "telefonkiosker" i det fasta nätet.

Förutom det tekniska stödet understöddes kommunerna i arbetet med att besöka personer som p.g.a. ålder och sjukdom inte hade möjlighet att förflytta sig eller i övrigt klara av den utsatta situationen.

Frivilligorganisationerna

Frivilligorganisationernas betydelse varierade mycket mellan de olika kommunerna. Där det fanns etablerade nätverk mellan kommunerna och frivilligorganisationerna, kom en omfattande samverkan snabbt igång, medan det i andra kommuner knappast förekom någon samverkan alls.

Frivilligt arbete

Mycket stora arbetsinsatser genomfördes av frivilliga krafter i såväl organiserad som oorganiserad form. Rövning av vägar och ledningsgator, tillhandahållande av maskinresurser och transportkapacitet, medverkan vid eftersök, matlagning, vägvisning och tolkning är bara några exempel. LRF:s stödgrupper som bland annat stöttade Sydkraft och Telia/Flextronics är ett bra exempel där förberedda grupper snabbt sattes i arbete och gjorde stor nytta. Många frivilliga anmälde sig till olika myndigheter för att erbjuda sina tjänster men bered-

skapen eller möjligheten att ta hand om dessa personer fanns inte alltid. Det bör tas fram tydliga rutiner och anvisningar i bland annat beredskapsplaner om hur man skall hantera dessa erbjudanden.

Kommunerna

Kommunerna hade under händelsen det direkta operativa ansvaret för att ta initiativ och fatta beslut, med syfte att begränsa de problem som drabbade allmänheten under krisen.

Kommunerna tog tidigt ansvar för medborgarna och fullföljde detta ansvar under hela den kritiska perioden. Inledningsvis skedde insatserna med stöd av lagen om skydd mot olyckor (LOS), men efter hand fick annan lagstiftning ökad relevans. Förutsättningarna för stöd och bistånd mellan kommunerna var begränsade då alla kommuner i området var hårt drabbade.

Kommunernas direkta insatser kom främst att omfatta information till medborgarna, iordningställande av värmestugor och sanitetsinrättningar samt uppsökande verksamhet och akut hjälp till nödutsatta.

Vägverket

Under det inledande dygnet låg merparten av ansvaret för återställandet av vägnätet på Vägverket och dess entreprenörer. Huvuddelen av länets vägar var ofarbara efter stormen. Ett febrilt röjningsarbete inleddes så fort vädret tillät det. Efter bara något dygn fanns det möjlighet att färdas längs de större av länets vägar om än med vissa svårigheter. Mot slutet av första veckan låg dock nivån på länets samtliga större vägar på en acceptabel nivå och Vägverket kunde återgå till ordinarie organisation och verksamhet.

Utöver Vägverkets arbete gjordes omfattande insatser av enskilda för att röja de mindre vägarna.

Övriga aktörer som deltagit i arbetet

Samverkan med de övriga offentliga aktörerna har varit sporadisk. Landstinget och Svenska Kyrkan har varit närvarande vid de dagliga genomgångarna, medan kontakten med övriga skett per telefon eller e-post. Kontakten med Svenska Kraftnät och Socialstyrelsen har främst berört tillgången på reservkraftverk och resultatet av detta har varit positivt, genom detta arbete fördes det in ett stort antal reservkraftverk till länet.

Näringsdepartementet (Post- och Telestyrelsen) kontaktades när diskussionerna om roaming uppstod. Efter en beskrivning av läget och de behov som fanns i länet fick länsstyrelsen ett positivt besked med berörda aktörer.

Det skedde en fortlöpande rapportering till Regeringskansliet, Krisberedskapsmyndigheten och Räddningsverket under arbetet med krisen. Återkopplingen som länsstyrelsen har fått tagit del av visar på att ovanstående instanser har haft en positiv inställningen till rapporteringen.

Samordning och hantering av information till allmänheten

Länet som helhet

Informationen till allmänheten fungerade enligt vår uppfattning på ett mycket bra sätt. Alla kommuner kom snabbt igång med ett antal olika kanaler för informationsspridning. För en del av dessa tog länsstyrelsen på sig ett samordningsansvar. Bl.a. informerade man via följande resurser:

- KrisSam
- Regionalradion
- Dagliga presskonferenser
- Hemsidor
- Flygblad (med hjälp av bl.a. posten)
- Lokalpressen
- 11-möten
- Pressmeddelanden

Länets beredskap för hantering av krisinformation

I Kronobergs län finns sedan flera år informationssystemet KrisSam vilket innebär väl inarbetade och övade rutiner för samordnad information till allmänheten. Genom systemet finns det en utbyggd beredskap för att hantera en större mängd information vid större olyckor. KrisSam är uppbyggt kring de samverkansparter (se under rubrik KrisSam nedan) som är knutna till systemet vilket ger länet goda möjligheter att starta och bibehålla en hög informationsnivå till allmänheten under en längre tid. Efter stormen GUDRUN har KrisSam-systemet engagerat ett 50-tal personer, från samtliga aktiva myndigheter, med olika roller under den tre veckor långa period som systemet var aktivt.

Redaktörsfunktionen i systemet har en vital roll i informationshanteringen. Den myndighet som har redaktörsbefattningen är ansvarig för att informationen som läggs ut i systemet är korrekt och väl redigerad. Fördelningen av redaktörsfunktionen mellan de samverkande parterna åstadkoms genom ett enkelt förfarande. Den aktör som öppnar en händelse och därmed väljer att aktivera systemet blir per automatik ansvarig för redaktörsfunktionen.

Systemet har två huvudfunktioner med två olika lösningar. Först lämnas informationen ut till kommunikatörerna via en IT-lösning som gör det möjligt att sprida kommunikatörsansvaret ut i länet. När sedan kommunikatörerna blivit aktiverade finns det en telefonlösning dit allmänheten kan vända sig om de söker information.

KRISSAM

Som beskrivits under Samverkan och samordning mellan offentliga aktörer, startades KrisSam upp på lördagskvällen på initiativ av Växjö kommun. Under inledningsskedet saknades information från många viktiga aktörer. Information om vägläget tillhörde den kategori som kom in först i systemet.

Samtliga parter som deltog i samarbetet med KrisSam (kommunerna, Landstinget, Länsstyrelsen, Polisen och SOS Alarm) har sagt sig vara mycket positiva till systemet som ett stöd för att kunna ge en samlad och korrekt information till allmänheten. Ytterligare ett antal parter har efter GUDRUN uttryckt önskemål om att få delta i samarbetet.

Många parter har uttryckt att KrisSam innebar en mycket stor avlastning för de informationsansvariga och att man utan KrisSam inte hade kunnat ge en sådan omfattande och korrekt information till allmänheten som nu blev fallet. Man kunde nyttja gemensamma kommunikatorsresurser mellan parterna och fick en samordning av informationsinhämtningen till systemet.

Allmänheten har i många fall uttryckt sig mycket positivt om informationen som lämnats via KrisSam. Mellan 5000-6000 samtal har registrerats under den aktuella perioden. Även allmänheten i angränsande län använde sig av KrisSam, eftersom man där inte hade motsvarande informationstjänst.

Varje aktör hade ansvar för utformningen av sin egen information och delgav redaktionen via KrisSam vad man ville ha in i systemet. Länsstyrelsen hade ansvaret för att få fram information från de aktörer som inte var anslutna till KrisSam som t.ex. Sydkraft, Telia och Vägverket. Informationen i KrisSam låg även till grund för den information som gick ut i regionalradion.

Regionalradion

Regionalradion var en viktig kanal för att förmedla information till allmänheten. Tidigt etablerades en nära kontakt mellan regionalradion, länsstyrelsen och några kommuner. Fr.o.m. tisdag morgon intervjuades regelbundet länsstyrelsens informationsansvarige vid upp till 15 intervjutillfällen per dygn. Genom dessa intervjuer gavs en mycket fyllig information om läget i länet. Utgångspunkten var till stor del den information som fanns tillgänglig i KrisSam.

Förutom allmän information om läget, upplevde kommunerna att deras specifika information om värmestugor, tvätt och duschmöjligheter, öppettider för skolor, informationsmöten etc. nådde fram på ett bra sätt.

Även Sydkraft, Vägverket och Försvarmakten fick tydligt ut sin information genom de intervjuer som genomfördes med länsstyrelsens informationsansvarige.

Den stora informationsmängd som spreds via radion uppfattades säkert av en del som alltför omfattande medan andra ansåg att det behövdes mer. Men i det stora hela har denna informationskanal uppfattats som viktig och med ett stort genomslag. Det bör särskilt uppmärksammas att det i vissa delar av länet tidvis varit svårt att få in Radio Kronoberg. Strömbortfall slog ut en sändare i Markaryd under en tid och det finns brister i sändningstäckningen i framför allt de nordvästra och sydvästra delarna av länet. Det finns därför alla anledningar att se över de regionala sändningsnätens utbredning efter detta. I en krissituation måste de regionala sändningarna kunna höras av berörda kommun- och länsinnevånare.

Presskonferenser

Inledningsvis ordnades det gemensamma dagliga presskonferenser i polishuset i Växjö. Polisen genomför presskonferenser i sitt vardagliga arbete och i samråd med övriga aktörer togs beslutet att använda sig av polisens redan inarbetade rutiner. Genom denna lösning kunde aktörerna ge en samlad information om läget i länet vid samma tillfälle.

Allmänt om information till allmänheten

Utöver det som har beskrivits i form av länsgemensamma informationsaktiviteter, hade respektive kommun en egen informationsverksamhet. Denna innefattade bland annat egna telefonnummer för specifika ändamål som växeln kunde koppla vidare till. Hemsidorna visade sig vara mycket värdefulla, även för de som var utan el.

Anledningen till detta är flera:

- Drabbade hade tillgång till Internet från sin arbetsplats
- Släkt och vänner från andra delar av landet kunde få information
- Personer som hade tillgång till Internet, spred information till de som saknade denna informationskälla

Pressmeddelande

Länsstyrelsen skickade regelbundet ut pressmeddelanden till media. Det var främst lokalpressen som var målgruppen men även riksmidia fick ta del av dessa.

Pressen

Kommunerna använde lokalpressen som informationsbärare. Många kommuner fick även utrymme i tidningarna genom att man tog fram färdigt material som kunde gå direkt till tryck. Därutöver annonserade man i tidningarna. Även i övrigt hade alla kommuner en bra samverkan med lokalpressen.

Sydkraft använde också lokalpressen som kanal till allmänheten.

Det fanns även en viss kontakt mellan länsstyrelsen och rikspress i ett försök att förmedla en bild av läget i länet till de delar av landet som inte drabbats av stormen.

Flygblad

Vissa kommuner informerade via flygblad. Dessa kommuner har uttryckt stor tacksamhet mot posten, som på ett föredömligt sätt ställde upp och hjälpte kommunerna med distribution av flygblad. Det gick snabbt att få till stånd samverkan och man klarade av utdelning av information på ett bra sätt. Flygbladen sattes även upp på anslagstavlor, i trappuppgångar med mera.

Även Sydkraft använde efterhand denna informationskanal.

Närradion

Närradion användes i framförallt i Växjö-, Alvesta- och Ljungbyområdet. Där lades såväl gemensam som lokal information ut.

Intern information

Informationen till den egna organisationen är viktig. Egen personal deltar ofta på ett aktivt sätt i informations-spridningen. Det egna intranätet blev här en viktig informationskanal för såväl länsstyrelsen som kommunerna.

Länsstyrelsens inställning till media i stort

Länsstyrelsen tog redan i starten av händelsen ställning för att aktivt överföra information till media. Detta var ett sätt att få hjälp med spridning ut till allmänheten. Massmedia medverkade till att förmedla en bild av läget i länet till samhället i övrigt och till dem som bor i de landsdelar som inte drabbats, men som har anhöriga i regionen.

Faktorer som i särskilt hög grad har begränsat möjligheten till åtgärder inom respektive verksamhetsområde

Samtliga kommuner utom Lessebo har bra tekniska förutsättningar för att bedriva ledningsverksamhet under störda förhållanden. Lessebo kommun har ännu inte fått sin ledningsplats färdigställd.

Framkomlighet och telekommunikationer

Det stora problemet var inledningsvis framkomligheten på vägarna i kombination med avbrott i telekommunikationer, både avseende fast och mobil telefoni. Genom att man inte fick kontakt via telenätet mellan olika delar i kommunerna, var man beroende av att fysiskt kunna åka runt och besöka dessa. De stora vägarna var klara redan under söndagen, medan det dröjde fram till torsdagen innan Vägverket var klart med uppröjningen så långt att alla vägar var framkomliga.

Framkomlighetsproblemen gjorde att många anställda inte kunde komma till sina arbetsplatser, medan många som arbetade under lördagen inte kunde ta sig hem från sina arbetsplatser. Speciellt besvärligt var det för hemtjänsten, som inte kunde ta sig till vårdtagare, som normalt behöver regelbunden tillsyn. Genom avbrotten i telekommunikationerna tappade man även funktioner i trygghetslarmen.

Ett annat problem som uppstod var att man inte kunde komma ut med mobila reservverk till samhällsviktiga anläggningar som t.ex. VA-anläggningar.

Teleproblemen gjorde att man fick åka runt och hämta respektive lämna information, vilket medförde att verksamheten blev betydligt mer personalkrävande än normalt. Detta påverkade även uthålligheten hos organisationen. Vissa kommuner har gjort bedömningen att några dagars teleavbrott ger större olägenheter för verksamheten än motsvarande tids elavbrott. Elavbrott är lättare att gardera sig mot genom att installera reservkraft. Många kommuner i länet har vidtagit dessa åtgärder inom till exempel vatten- och avloppsförsörjning samt inom äldreomsorgen.

Det var svårt att nå fram till teleoperatörerna för att informera dessa om vilka som var de viktigaste noderna för kommunerna att få igång.

För landstingets del fick man, på grund av framkomlighetsproblemen, göra vissa omprioriteringar när det gäller ambulansstransporter. Även polisen drabbades av problem i utryckningsverksamheten.

Mobiloperatörerna kunde i flera fall inte ta sig fram med reservkraft till mobilmaster. Genom tidigare erfarenheter har det visat sig att utrustningen för reservkraft till mobilmasterna har varit stöldbegärlig. Effekten av detta är att operatörerna är restriktiva med att använda den typ av utrustning som krävs om inte säkerheten går att garantera. Nu användes det dock reservkraft på ett flertal master, men logistiken till dessa visade sig vara problematisk.

Brist på resurser för att röja vägar, både när det gäller personal och maskiner, drabbade såväl Vägverket som Telia och Sydkraft initialt.

Även nedhängande ledningar förorsakade framkomlighetsproblem, eftersom det rådde osäkerhet om dessa var strömförande eller ej. Detta drabbade bl.a. Vägverket.

Andra exempel på hur problem med framkomlighet och telestörningar påverkade verksamheterna:

- SOS Alarms system slogs ut. Man hade över 1000 personer i kö.
- Försvarsmakten kunde inte nå sina hemvärnsgrupper.
- Stiftet kunde inte nå sina församlingar.
- Vägverket kunde inte nå sina entreprenörer.
- Telia och Sydkraft kunde inte nå sina entreprenörer.

När väl roamingkortet kom ut, blev det en klar förbättring av kommunikationsläget. Dock kom de ut något sent och i vissa fall upplevdes problem med att tekniskt öppna upp abonnemangen.

Brist i vädervarning

Det faktum att vädervarningen för länet inte gick ut under lördagen, gjorde att man på vissa håll inte kom igång med krishanteringen på det sätt som hade varit möjligt. Länsstyrelsen nåddes inte heller av fredagens vädervarning.

Bristen på tillförlitlig information angående läget försenade i många fall uppstarten av krisarbetet. Det medförde också att det tog relativt lång tid innan omfattningen av orkanens framfart stod klar.

Avsaknad av larmlistor

Inom vissa verksamheter saknades larmlistor och kontaktlistor, vilket innebar att det blev problem att få kontakt med önskad samverkanspart och att komma igång med det egna krisarbetet.

På grund av förseningar och ojämn bemanning tog det i flera fall lång tid att starta ett strukturerat stabsarbete.

Bristande täckning för Regionalradion

Sveriges Radio får ingen automatisk information om att en viss mast har gått ner eller skadats, vilket medför att man inte kan vidta lämpliga åtgärder som till exempel att samverka med närliggande regional-

radiostationer. Dessutom är Radio Kronobergs täckning i bristfällig i bland annat Markaryds och Ljungby kommuner. Detta medförde att en del länsinnevånare inte kunde ta del av de regelbundna sändningar som innehöll bland annat myndighetsinformation.

Brist på information från el- och teleoperatörer

Bristen på korrekt och tillförlitlig information från Telia och Sydkraft försvårade övriga aktörers verksamheter och beslut både på kort och lång sikt. Efter hand som samverkanspersoner avdelades, förbättrades läget. Större och tydligare krav måste kunna ställas på leverantörer av samhällsviktig funktion vad beträffar störningsinformation. Likaså måste påpekas det behov av att standardisera informationsinnehåll och överföringsformat mellan el- och teleleverantörerna och krisaktörerna.

Statliga myndigheter, landsting och kommunala nivåns krisledning

Kommunerna

Sättet att utöva krisledning var i stort likartad mellan länets kommuner. Man hade överlag en låg beredskap inför orkannatten (om man bortser från räddningstjänsten som nåddes av vädervarningen). Trots detta och trots stora problem med framkomlighet och bristande telekommunikationer var man relativt snabbt igång med respektive krisledningsstab.

Aktiviteter för att hantera krisen kom i samtliga kommuner igång redan på lördagskvällen, framförallt inom räddningstjänst och äldreomsorg. Alla kommunerna såg ett stort behov av att snabbt få igång en utökad uppsökande verksamhet och Ljungby kommun begärde stöd från hemvärn redan vid 20-tiden. Verksamheten organiserades på olika sätt i kommunerna och med viss variation i målgrupperna. Genomgående är att Försvarmaktens personal haft en viktig roll i alla kommuner, i synnerhet när det gäller den uppsökande verksamheten. Därefter pågick det någon form av krisledningsarbete ute i olika förvaltningar under ett par veckors tid.

När det gäller de kommunövergripande krisledningsorganisationerna, så var dessa i några fall igång redan på söndag morgon, medan det i något fall dröjde fram till tisdagen innan man hade den formella krisledningsstaben i full funktion.

Fyra kommuner aktiverade sin krisledningsnämnd (Alvesta, Lessebo, Tingsryd och Växjö), medan de övriga valde att koppla den politiska ledningen nära sin krisledning, utan att formellt gå över i krisledningsnämnd.

Krisledningsarbetet följde i stort följande principer. Krisledningsstaben samlades två gånger per dag, en gång på morgonen och en gång på kvällen. Kl. 11:00 deltog man i länsstyrelsens samverkansmöte. Det innebar att man hade aktuellt läge och aktuella frågeställningar med sig till samverkansmötena och fick med sig ny information tillbaka till sin egen krisledning. Vid de gemensamma samver-

kansmötena kunde man ta upp önskemål som sedan kunde vara underlag för prioriteringar av resurser.

Det föreligger viss skillnad mellan kommunerna när det gäller räddningstjänstens roll i krisledningsarbetet. I de fem kommuner som har räddningstjänsten organiserad i förbundsform, organiserades och leddes arbetet inom ramen för den normala krisledningsorganisationen. Undantag från detta var de aktiviteter som skedde under lördag kväll och natt (det vill säga innan kommunledningarna var aktiverade fullt ut) då länets båda räddningstjänstförbund var aktiva.

I stort kan man säga att Markaryd följde samma mönster, även om kommunen har en egen räddningstjänst. I Älmhults kommun deltog räddningstjänsten mycket aktivt i arbetet, även i det skedet då ledningen utövades från kommunledningen.

I Ljungby fick räddningschefen en långtgående delegation från kommunledningen och en stor del av arbetet leddes från räddningstjänsten. Dock skedde detta hela tiden i nära samverkan med kommunledningen.

Det har framkommit vissa synpunkter på hur dialogen mellan kommunen och landstinget sköttes. I vissa kommuner har omsorgen fått ta emot patienter som landstinget klassat som färdigbehandlade trots att den verksamheten var under stor press efter stormen i arbetet med de ordinarie patienterna. Kommunerna önskar därför att det inleds en öppnare och bättre dialog mellan dessa två aktörer så att samarbetet under mer pressade perioder kan bli smidigare.

Arbetet under söndagen

Den verksamhet som genomfördes under söndagen skulle kunna karaktäriseras som improvisation baserad på tidigare planering. Det går naturligtvis inte i ett sådant läge, som hela länet befann sig i, att agera helt efter förutbestämda planer. Tack vare att man inom länets samtliga kommuner arbetat med olika typer av förberedelser i form av KUB, ROSA, KrisSam, särskilda övningar, RSK med mera hade man trots allt en bra plattform att stå på i arbetet.

Under söndagen arbetade man efter ett beslut i stort (formellt eller informellt) med innebörden att

- säkerställa att invånarna i kommunen inte utsattes för något onödigt lidande
- säkra reservkraft till samhällsviktig verksamhet
- information mellan de kommunala verksamheterna och till allmänheten fungerade samt
- att förbättra framkomligheten.

Kommunerna var mycket snabbt klara med de första inventeringarna avseende äldre människor, som man inte fick kontakt med via telefon. I detta arbete hade man stor hjälp av Försvarmakten (hemvärnet).

Efter att under de första dagarna ha haft fokus på eventuellt nödställda och framkomlighetsproblem, kom efter hand en stor del av arbetet att handla om aktiviteter där man kunde arbeta på ett mer planerat sätt. Det handlade t.ex. om arbete med:

- reservkraft
- värmestugor

- dricksvatten
- dusch- och tvättmöjligheter
- skolfrågor
- planering för evakuering

Inte minst arbetet med reservkraft innebar en svår arbetsbelastning för många kommuner. Förhållandet blev betydligt bättre när framförallt Sydkraft placerade samverkanspersonal i respektive kommun samt tog över ansvaret för de elöar som etablerats lokalt i vissa kommuner och som berörda kommuner också haft driftansvaret för.

En mycket stor fråga var informationsproblematiken. Detta har berörts på andra håll i rapporten, men några aspekter kan det finnas anledning att upprepa. Länsstyrelsens samordning av informationen via KrisSam och regionalradion underlättade arbetet för kommunerna. I respektive kommun kunde man via speciella telefonnummer arbeta med frågor som rörde specifika områden till exempel olika former av stöd till enskilda personer.

Länsstyrelsen utarbetade ett underlag för omfallsplanering. Förutsättningarna var att det skulle falla 20 centimeter snö och temperaturen skulle falla ned till -15°C samt att elleverans inte skulle kunna påbörjas förrän en månad senare. Detta underlag visade sig viktigt, då ett påtagligt väderomslag inträffade i mitten på andra veckan.

Samtliga kommuner hade tagit underlaget på stort allvar och genomförde omfallsplanering där man förberedde evakuering av ett större antal personer. Man behövde inte genomföra detta i den omfattning som först befarats. Detta innebar att de evakueringar som gjordes, kunde klaras utan några större problem. Som mest var cirka 300 personer evakuerade från sina normala bostäder.

I många kommuner upplevde man efter någon vecka att man började få problem med uthålligheten. Det fanns ett begränsat antal människor att tillgå för krisledning och vid en långvarig händelse som denna blev bemanningsfrågorna ett problem. Ljungby skiljde sig lite i det här avseendet från övriga kommuner i länet genom att man tidigt lånade in personal från andra kommuner i landet för bl.a. stabsarbete.

I stort kan man säga att arbetet med krisledningen fungerade bra i kommunerna. Det stora problemet ur ledningssynpunkt tycks ha varit störningar i telekommunikationerna. Detta försvårade möjligheterna att få en snabb och korrekt lägesbild. Dessutom innebar det mycket extra arbete genom att man fick åka runt och fysiskt skaffa sig information.

Landstinget

Problemen för landstinget hängde i första hand samman med bristande framkomlighet för ambulansverksamheten. Man deltog i det första samverkansmötet på SOS Alarm under lördagskvällen och var därefter representerat vid de regelbundna läns-gemensamma samverkansmötena.

Landstinget hade planerat för funktionen Tjänsteman i Beredskap (TIB), men hade ännu inte kommit igång med den verksamheten. Man valde dock att initiera denna verksamhet under söndagen.

Eftersom problemen med framkomligheten på de större vägarna bestod även under söndagen och man befarade att problemen kunde

kvarstå på de mindre vägarna under flera dagar, beslöt man att rekvi-rera en helikopter med möjlighet att transportera liggande patienter. Polisen och räddningstjänsten erbjöds att utnyttja helikoptern i den mån den var disponibel.

Landstinget drabbades av en del mindre problem med framkom-ligheten i telenätet, men i stort fick det ingen avgörande inverkan på verksamheten.

Polisen

När det gäller krisledning har polisen ett annat läge än kommunerna genom att man är van att arbeta med omfattande händelser, om än inte i den här storleksordningen. Man behöver således inte gå över i en speciell och ovan krisledningsorganisation, utan har väl inarbetade och övade rutiner för detta.

Polisen hade under stormen ett nära samarbete med SOS Alarm. Man var en av initiativtagarna till de första samverkansmötena som hölls på lördagskvällen. Det stora problemet var att få en korrekt lägesbild. Först under söndagen lyckades man i allt väsentligt med detta.

Det tog dock ytterligare några dagar innan man hade en acceptabel bild av läget när det gällde framkomlighet. Detta försvårade framför allt planeringen av utryckningsvägar.

På måndagen gjordes bedömningen att den egna organisationen inte var rustad för att klara av den omfattande händelsen som drabbat länet. Med anledning av detta så begärde Polisen i Kronoberg att få stöd från beredskapspolisorganisationen i sitt arbete. Handläggningen av ärendet genomfördes snabbt och beredskapspoliserna kunde börja arbeta i länet en kort tid efter att begäran inkommit.

Polisen deltog aktivt i de länsgemensamma samverkansmöten som hölls på länsstyrelsen. En stor del av det konkreta arbetet på fältet handlade om eftersökning av saknade person. Militären och bered-skapspoliserna var här till stor hjälp för den egna organisationen.

Erfarenheterna från katastrofen visar på att även polisen har en relativt begränsad organisation för den här typen av kriser. Det fick bland annat till följd att man efter hand fick problem med uthållig-heten. Många personer i krisledningen fick inte den möjlighet till vila och avkoppling mellan passen som behövdes för att man ska kunna återhämta sig på ett tillfredsställande sätt. Genom att beredskaps-polisen inkallades, skapades betydligt bättre förutsättningar för såväl uthållighet som verksamhet ute i kommunerna. Denna form av för-stärkning har tidigare inte prövats i fredstid, men visade sig vara av avgörande betydelse.

Vägverket

Vägverket har inte någon egen operativ verksamhet utan har lagt ut detta ansvar på entreprenad. I entreprenadorganisationen finns det en grundberedskap för att klara av vägghållning, framförallt på vintern. På grund av detta fanns det en relativ stor personal- och maskinresurs som kunde gå ut på vägarna i ett tidigt skede.

I snöröjningsarbetet finns det en plan för hur vägarna skall priori-teras och den tillämpades även i detta skede. Vägverket fann inte

något behov av att genomföra några strukturella förändringar för att klara av situationen.

Största problemet som Vägverket upplevde var bristen på kommunikation mellan entreprenörerna och kontoret. Kontakten fick skötas genom att personal från kontoret fick åka ut till entreprenörerna och hämta informationen för att sedan åka tillbaka och delge den till ledningen. Bristande återkoppling från arbetet ute på vägarna var det som försenade informationshanteringen inom Vägverket.

Vägverket, Sydkraft och Telia behövde använda ett stort antal maskiner för att kunna genomföra sina respektive uppgifter och konkurrensen om resurserna upplevdes tidvis som ett hinder. I allt väsentligt fungerade dock samarbetet bra. När en aktör blev klar med en resurs lämnades den direkt över till nästa aktör.

Vägverket deltog i de samverkansmöten som genomfördes under söndagen hos SOS Alarm och senare hos länsstyrelsen. På torsdagen bedömde Vägverket att de vägar som de ansvarade för var så pass farbara så de kunde återgå till den normala verksamheten.

Förslag till ändringar i regelverk

Räddningstjänstbegreppet

Den största frågan avseende regelverket handlar om definition och tolkning av begreppet räddningstjänst. De flesta inblandade är överens om att det krävs ett förtydligande av vad detta begrepp innebär vid den här typen av händelser.

Från flera parter har det framförts önskemål om ett kompletterande begrepp som kan användas vid extraordinära händelser där resurskraven överstiger kommunens kapacitet och förmåga. Detta begrepp bör reglera stödet till krisarbetet, på vilket sätt man får använda statliga resurser (inkl. hemvärnet) och hur man skall se på ekonomiska frågor m.m.

Arbetsmiljölagen

Från vissa parter har det framförts önskemål om ett förtydligande avseende arbetsmiljölagens tillämpning för den här typen av händelser. Personal har i många fall utsatts för stora faror genom risk för fallande träd under stormen. I vissa fall har personer även skadats.

Ett specifikt lojalitetsproblem har många inom hemtjänsten ställts inför genom att man hade att ta hänsyn till både socialtjänstlagen och den egna säkerheten.

Information via radion

Många har upplevt ett behov av att få ett ännu bättre informationsflöde via radion vid den här typen av händelser. Täckningsbrister skapar störningar i informationsspridningen till en del kommun- och länsinnevärdare. Här måste man se över vilka tekniska och organisatoriska förutsättningar som finns för att överbrygga detta problem.

Nationell roaming

Total roaming hade underlättat kommunikationen för krishanteringen på alla nivåer. Under krisen kom denna teknik igång men dessvärre för sent. Många aktörer upplevde den variant som användes som alltför krånglig. Det har framkommit starka önskemål om att få till stånd en för krisorganisationerna fungerande lösning på detta problem.

Samhällsviktiga företag

Många har framfört önskemål om att man bör se över vilka krav man kan ställa på samhällsviktiga företag när det gäller samverkan och samordning vid den här typen av händelser. I det aktuella fallet gäller det framförallt elföretag och teleoperatörer. En sådan översyn bör gälla alla samhällsviktiga företag.

Krav på prognoser

Man bör ställa större krav på elföretag och teleoperatörer när det gäller prognosverksamhet. Kan inte det primära problemet åtgärdas, bör företagen som ett minimum kunna lämna tillförlitliga prognoser på en sådan detaljnivå så att berörda parter kan planera och genomföra krishanteringen på ett mer effektivt sätt.

Krav på leveranssäkerhet

Kraven på el- och teleföretagens leveranssäkerhet bör skärpas. Exempel på faktorer som kan ha betydelse för robustheten i mobiltelenätet är krav på att operatörerna måste ha säkerställt möjligheten att förse masterna med reservkraft vid ett elavbrott. Därutöver måste resurser och legala förutsättningar för att röja väg fram till respektive mast säkerställas.

Risk- och konsekvensbedömningar

Risk för skogsbränder

Risken för omfattande skogsbränder de närmaste åren bedöms från många håll som mycket stor. Det finns ett behov av att snabbt se över organisation och resurser för att hantera situationen. Möjligheter till lokal och regional samverkan och att få stöd av statliga resurser inom detta område, på kort och längre sikt, bör undersökas.

Risk för översvämningar

Stormfällningen har inneburit att en större andel hyggen än vad som är normalt. Cirka 3 % av skogsmarksarealen (18 % av länets virkesförråd) har påverkats. Det kommer att leda till något förhöjda grundvattennivåer på de stormfällda hyggena på samma sätt som vid normal avverkning och därmed på sikt en något ökad avrinning. I kombination med den intensiva upparbetningen, där sannolikt dikessystem kan ha skadats, kan detta leda till försumpningar och översvämningar lokalt. Detta medför också en viss risk för att kulverteringar kan täppas igen och därmed bidra till att vattnet söker nya

vägar. De lokala försumpningarna kommer sannolikt att åtgärdas genom skyddsdikning och restaurering av dikessystem i en successiv takt allt eftersom virket transporteras ut och återbeskogningsåtgärderna aktualiseras. I delavrinningsområden med betydande stormfällda arealer kan lokala översvämningar uppkomma i de små vattendragen.

Försvarmakten

Försvarmakten har fått mycket beröm för sina insatser under krisarbetet. Många har under utredningen uttryckt en stor oro för att denna resurs ska försvinna. Man vill att det skapas förutsättningar för att i större utsträckning kunna få tillgång till dessa resurser vid den här typen av händelser. Speciellt pekar man på Kronobergsgruppen och dess hemvärn som med sin lokala förankring har visat sig ytterst värdefull som stöd till kommunerna.

En utvecklad regional samverkan

Erfarenheterna från krishantering visar klart vilken betydelse ett utvecklat nätverk mellan parterna har. Kunskap om varandras förutsättningar och rutiner för samverkan är av största vikt. Utbildningen i form av Regional samverkanskurs (RSK) har visat sig vara ett viktigt bidrag i denna process.

RSK kan vidareutvecklas så att den omfattar även andra typer av händelser förutom räddningstjänst där det krävs en omfattande samordning och samverkan. En utveckling på detta område skulle kunna vara en länsgemensam samverkansstab enligt samma principer som man har i Uppsala (CeSam-C).

Vädervarning

Den aktuella händelsen visar att utformningen av systemet för vädervarningar inte är tillräckligt bra för hela krishanteringssystemet. En översyn bör genomföras avseende:

- av SMHI: s roll
- rutinerna för hur varning ges
- utformningen av meddelandet
- vem som ska ha varningen i olika lägen och så vidare.

Utökade befogenheter för Regionalradion

Det vore under vissa omständigheter en fördel om man från regionalradion kunde disponera även övriga kanalers frekvenser i de fall man behöver sända ut viktig information till allmänheten.

Tekniska förutsättningar för utöva ledning

Erfarenheterna visar att det är av största vikt för parter som utövar någon form av ledning att ha bra förutsättningar i form av säker elförsörjning, bra tele- och datakommunikation samt ändamålsenliga lokaler. Dessa förutsättningar måste beaktas även i framtiden.

Rutiner för att säkerställa uthålligt krishanteringsarbete, ur såväl personell som administrativ synpunkt, behöver också utvecklas.

Det psykosociala arbetet

Enligt stiftets bedömning kan det komma en reaktion som innebär att det är många som behöver psykosocialt stöd efter krisen. En beredskap för att hantera ett sådant behov måste finnas i samhället under lång tid framöver.

Stormens efterverkningar

Det finns risk för fortsatta störningar i samhället efter krisen. Som exempel kan nämnas att:

- det tar minst 2 år att återställa det fasta nätet i befintligt skick
- liggande elkabel ute i markerna kan innebära stora risker vid till exempel trafikolyckor
- provisoriska, och därmed känsliga, lösningar vad gäller såväl el- som telekabeldragningar
- de kommande årens timmertransporter ger ett extra slitage som motsvarar cirka 10 års normal belastning på länets vägar.

Ekonomiskt stöd till utsatta individer

Det kan förekomma ett behov av ekonomiskt stöd till behövande individer som har förlorat merparten av sin ekonomiska trygghet genom stormen. Orsaken kan variera från sänkt värde på det råmaterial som måste upparbetas till olösta försäkringsfrågor.

Storskalig landskapspåverkan

Under stormen fälldes ca 22 miljoner m³ skog i Kronobergs län, vilket motsvarar ca 18 % av virkesförrådet. 82 % av träden utgjordes av gran och resten i huvudsak av tall. Lövbestånden har skadats i mycket liten omfattning. Cirka 3 % av skogsmarksarealen i länet har stormfällts. Områden med höga naturvärden i stående skog har påverkats negativt samtidigt som mängden död ved i skogen har ökat. Överlag får detta anses vara positivt, men den ojämna fördelningen minskar värdet av detta.

Stormens påverkan och konsekvenser för det framtida skogsbruket och skogsskötseln utreds av Skogsstyrelsen i särskild ordning på uppdrag av Regeringen. Länsstyrelsen medverkar i en referensgrupp för detta uppdrag.

Påverkan på sjöar och vattendrag

De största avloppsreningsverken i länet kunde hållas i gång med permanent eller temporär reservkraft. Vid en genomgång gjord den 14 januari 2005 konstaterades att reningsverk eller pumpstationer med sammanlagt ca 1500 personekvivalenter anslutna saknade reservkraft. Bräddning av orenat avloppsvatten har därför skett i viss omfattning under den första veckan. Detta har medfört en ökad belastning på sjöar och vattendrag av kväve, fosfor och syreförbrukande ämnen. Emellertid var flödena i vattendragen mycket höga varför en viss utspädning och syresättning har skett som sannolikt har mildrat effekterna. På grund av den låga vattentemperaturen har akut syrebrist sannolikt uteblivit. Partikulärt organiskt material har sedimenterat i sjöar där viss del av näringen kan tas upp under den varma

årstiden. Till följd av elbortfall blev avloppsvattenflödena något mindre än normalt.

Kvävehalterna i avrinningsvattnet från stormfällda områden kommer att öka med en topp ca 1,5 år efter stormen. Kväve bidrar till övergödningen av haven. Ökad bildning och uttransport av metylkvicksilver genom skador i blöt skogsmark på grund av virkesbearbetning kan också förutses. Kviksilver finns upplagrat i all skogsmark och blir biotillgänglig under vissa betingelser. Vi kan därför förvänta oss ökade halter av kvicksilver i insjöfisk i sjöar inom särskilt utsatta områden. Länsstyrelsen har ansökt om utökade medel för miljöövervakning för att kunna följa förloppen.

Några särskilda effekter eller störningar har ännu inte observerats eller rapporterats. Den samordnade recipientkontrollen som utförs av de olika vattenvårdsförbunden i länet kommer att kunna följa utvecklingen framöver. Några allvarigare, bestående negativa effekter bedöms inte kvarstå eller kunna uppkomma.

Summary

When hurricane GUDRUN swept into Kronoberg county during the evening of 8 January 2005, the crisis management activity following the tsunami catastrophe in South-East Asia had been largely completed. However, the County Administrative Board still retained a degree of readiness for continuing staff work and crisis information. The same situation existed in the county's local authorities, the County Council and the police force.

As there was no SOS to alert the County Administrative Board's duty officer, the Board did not undertake any particular advance initiatives to coordinate heightened crisis readiness within the county. When the situation became serious, the initiative was quickly taken to gather together the management staff on duty among those able to travel, at Värends Räddningstjänstförbund (emergency services) in the town of Växjö during the evening of 8 January. The initiative for this gathering was taken by the police, by SOS Alarm and Värends Räddningstjänstförbund. At the initial meeting, it was decided to reactivate the KrisSam information system and to start a new event – the storm. Everyone connected to the system was brought up to date about the situation, and manned their systems. By a unanimous decision, the Växjö local authority was made responsible for the editorial function up until Sunday morning, when the County Administrative Board took over the responsibility. The smooth start-up of the KrisSam-system can be attributed to the frequent information exercises carried out in the county since 2000. Another reason why KrisSam got going so quickly is that the system had been activated during the work for the tsunami in South-East Asia.

The scale of the hurricane, and its devastating consequences, did not become clear until late on Sunday. This did not prevent the emergency services from going into action during the previous night, though with limited effect, bearing in mind the risk of accidents and the extreme conditions then prevailing.

During Sunday, an assessment was made that the number of people at coordination meetings should increase during Monday, as most people were now able to get to the coordinating location. A joint decision was taken to move the responsibility for coordination to the County Administrative Board. The daily, so-called "11 meetings", thereafter formed the most important means for coordinating the combined resources of the county for crisis management over the subsequent three weeks.

Early on there were expectations that the County Administrative Board would assume a leading role in the crisis management work. In this situation the County Governor decided that the County Administrative Board should form the coordination staff for the whole county. The County Administrative Board retained this responsibility during the whole of the crisis management work.

This responsibility primarily included ensuring a sufficient and coordinated flow of crisis information to the public and the mass media, cooperation with the Swedish Armed Forces, and the supply and distribution of auxiliary electric power plants. Over and above

these responsibilities, the County Administrative Board were also in charge of contacts with various private individuals, organising readiness meetings, producing planning documentation, as well as contacts with, and reporting to, the central authorities.

In this work, the County Administrative Board tried, as far as possible, to implement the intentions of the crisis management system we had set up, in other words to support the local authorities with respect for the principles of responsibility, similarity and proximity. This way of working proved successful, mainly because of the crisis management capabilities that the local authorities demonstrated throughout.

In this catastrophe situation that the county found itself in, the dominating problem was the extensive loss of electric power (about 80% of consumers in the county) and, not least, an equally widespread loss of telecommunications (both fixed and mobile). Added to this was the problem that most of the roads and railways in the county were not passable during the first days. All these problems continued to varying degrees during the whole of January, and even into February for many electricity and telecommunications consumers.

For the county's forestry industry, hurricane GUDRUN's ravages were catastrophic. Within Kronoberg county, about 22 million m³ of forest was felled, representing the average annual cut for 8 years. The extensive problems caused by the hurricane will take a long time to sort out, and will have major financial consequences for individuals and companies.

The decisive factors for the success of the county's crisis management are primarily the result of:

- Prompt and co-ordinated crisis information via KrisSam, the mass media, participation in radio and coordination meetings
- Well developed networks in the form of committed "risk and vulnerability" efforts (ROSA) in the whole county, a regional "cooperation course" (RSK), exercises as well as various forms of meetings and training courses
- Coordination and the requisite prioritising of resources from the Armed Forces, the Swedish electricity grid, the National Board of Health & Welfare, the National Rescue Services Agency and other supporting people
- The pragmatic application of laws, decrees, rules and regulations, as well as plans
- Close teamwork with the county's local authorities, Sydkraft AB (the South Swedish Power Company) and other parties involved

Antalet berörda kunder hos Sydkraft efter orkanen GUDRUN

Län	Kunder totalt	9-10 januari	17 januari
Skåne	334 200	49 000	4 300
Halland	42 900	22 000	3 200
Blekinge	33 500	23 000	500
Kronoberg	65 000	55 000	16 700
Kalmar	84 300	45 000	3 500
Jönköping	59 000	24 000	6 400
Östergötland	101 200	25 000	1 400
Örebro	103 500	10 600	0
Totalt	870 000	253 600	36 000