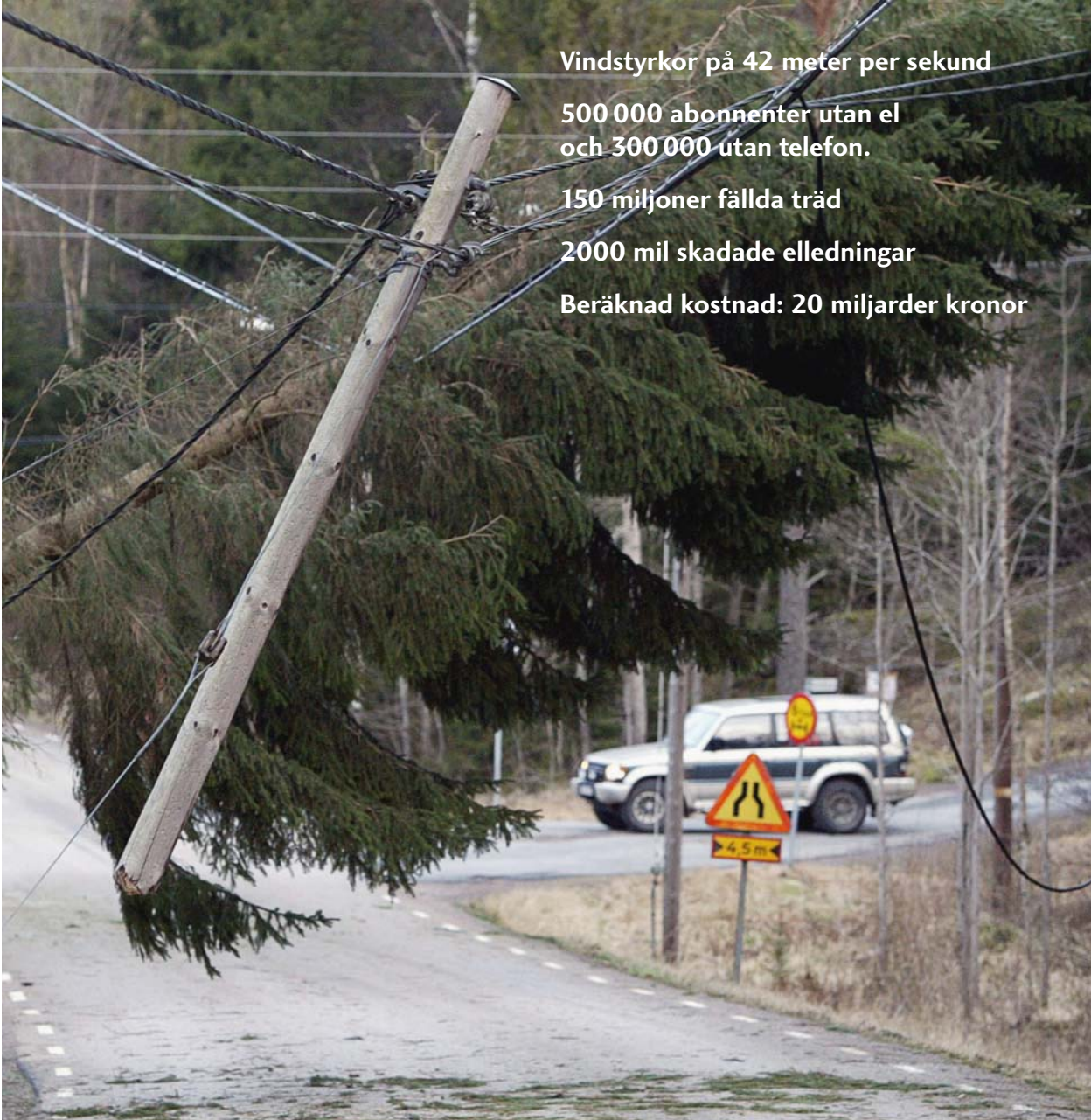


Storm

*Krishantering i kommuner och landsting
som drabbats av stormen Gudrun*



Vindstyrkor på 42 meter per sekund

500 000 abonnenter utan el
och 300 000 utan telefon.

150 miljoner fällda träd

2000 mil skadade elledningar

Beräknad kostnad: 20 miljarder kronor

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2005
Författare: Sara Deltér
Omslagsfoto: Lennart Rehnman/Pressens Bild
Form: Ordförrådet
Tryck: Åtta45
ISBN: 91-7164-058-4

De första tecknen på att något var fel kom redan på eftermiddagen den 8 januari då vi tappade kontakten med SOS Alarm. Sedan bröt alla samband ihop, strömmen försvann sedan telefon och mobilförbindelser. Vi försökte hålla vägarna farbara så länge det gick. Efter ett tag var vi tvungna att enbart prioritera utryckningar som syftade till att ambulans och hemtjänstpersonal skulle kunna ta sig fram. Till slut kunde ingen ta sig fram alls.

Sammanfattande slutsatser

1

De drabbade kommunerna och landstingen har klarat krisen bra! Fokus har varit på de möjligheter som finns att lösa uppkomna problem snarare än på formella hinder. Både tjänstemän och politiker har agerat snabbt och handlingskraftigt.

2

Det skall finnas någon form av ersättningssystem för kommuner och landsting som kan träda i kraft vid extraordinära händelser, liksom det finns vid omfattande räddningstjänstinsatser.

3

Staten måste förtydliga el-, data- och teleoperatörernas samhällsansvar vid extraordinära händelser. Säkra leveranser är viktigare än ersättning i efterhand.

4

Det har framkommit behov av att kunna göra avsteg från viss lagstiftning samt att kunna prioritera mellan verksamheter när det inträffar extraordinära händelser.

5

Det är av högsta vikt att de centrala myndigheterna klarar ut sina roller och samordnar sig innan de vänder sig till kommuner och landsting.

6

Användarkretsen för RAKEL-systemet måste utvidgas så att det omfattar samtliga delar av kommunernas och landstingens verksamhet som behöver fungera vid en kris.

7

De långsiktiga konsekvenserna för kommuner och landsting av krisen är svåröverblickbara. Kriser får ofta stor nationell uppmärksamhet i det akuta skedet. Det är viktigt att ha ett långsiktigt perspektiv.

Krishantering

Det nya krishanteringssystemet syftar till att samhällets beredskap och förmåga att hantera krissituationer måste byggas underifrån – lokal krishanteringsförmåga. Kommunernas och landstingens roll förstärks i det nya krishanteringssystemet bl.a. med nya krav på:

- organisation (krisledningsnämnd),
- nämndsvisa risk- och sårbarhetsanalyser,
- krishanteringsplaner och
- geografiskt områdesansvar (enbart kommun).

Inom ramen för krishanteringssystemet ställs nya krav på kommunernas och landstingens normala verksamhet. Det är nämnds- och förvaltningsorganisationen som skall utgöra grunden för förmågan att förebygga och hantera allvarliga krissituationer i samhället. Den skall också i stor utsträckning hantera förebyggande arbete inom en rad olika områden. I den vardagliga verksamheten på kommunal nivå måste nu en helhetssyn och en enhetlighet åstadkommas för att förebygga och hantera olyckor i fred, extraordinära händelser samt svåra påfrestningar och höjd beredskap.

Alltid redo!

Kommunerna och landstingen klarade krisen bra...

Oavsett om beslut om samordning, ledning, organisation och verksamhet har fattats på tjänstemannanivå eller på politisk nivå så har beslutsvägarna uppfattats som korta, beslut har fattats snabbt och kommunerna har haft tydliga organisationer. De flesta vi samtalat med har valt att inte kalla in krisledningsnämnden utan ansett att krisen varit hanterbar inom ordinarie nämndsorganisation.

Vi har nu haft tre stora kriser och inte använt den organisation som "vi ska använda" – krisledningsnämnd – utan vi jobbar med saker som funkar istället.

Kommunerna har samverkat på ett brett plan med andra kommuner, landsting och andra aktörer i samhället så som polis, hemvärn, frivilliga, energibolag, telebolag, SMHI, militärdistrikt etc.

De flesta kommuner hade krisplaner och erfarenhet av hur arbetssituationen kan te sig under extraordinära händelser. Även där så inte var fallet, utan allt gjordes efter hand, kunde situationen hanteras på ett bra sätt.

Vi hade mycket nytta av våra erfarenheter och de kontaktvägar som skapats efter tidigare kriser. Vi samverkade med oerhört många aktörer, samtidigt var arbetsfördelningen kristallklar.

Ett flertal av de vi samtalat med påpekar att det inte uppstod några nya kontaktvägar under krisen men att de befintliga vägarna utnyttjades mer frekvent. Det finns mycket goda kontakter internt inom kommunen men det är generellt sett svårare avseende den regionala myndighetsnivån. De flesta kommunerna arbetade aktivt gentemot de naturliga nätverk som redan existerar, exempelvis lanthandel, byalag, brevbarare m.fl.

De flesta kommunerna hade flera stabsträffar per dag där lägesinformationen uppdaterades och arbetsuppgifter fördelades.

Alla var mycket snabba med att ta sitt ansvar under dessa möten. Politiskt deklarerades direkt att här ska vi inte tjafsa om pengar utan nu sätter vi medborgarna i fokus. Problemen måste lösas.

...men som alltid kan man vara bättre

Det framkom vissa förbättringsmöjligheter som kan vara värdefulla att notera.

- Några kommuner har uppmärksammat att uthålligheten i staben var en sårbarhet. Detta kommer att ses över inför en eventuell kommande krissituation.
- Andra effekter som har visat sig i efterhand är ökade sjukskrivningstal bland kommunens anställda.
- Ett behov av regionala råd för erfarenhetsåterföring och spridning uppmärksammades.
- Kontakter med eventuella samverkande parter måste upparbetas i förväg. Det finns inte utrymme för sådant mitt under en kris.

Vad är det som händer?

Om informationshantering och lägesbilder

Många av de intervjuade uttrycker att det var mycket svårt att få en initial överblick över situationen. Detta var något som också avspeglade sig tydligt i nationella media där rapporteringen till en början var bristfällig.

När bitarna väl började falla på plats inledde kommunerna massiva informationsinsatser. I en kommun hade man 50 organiserade medborgarträffar under de fyra första veckorna. Hemsidorna uppdaterades kontinuerligt, man satte in annonser med information i lokaltidningarna, lokalradion nyttjades för information, informationsblad skickades med skolbarn. Postgången fungerade efter ett tag på de flesta håll, vilket gjorde att man kunde använda sig av lantbrevbärarna även för information från enskilda till kommunen. De flesta hade också ett krisnummer tillgängligt för kommuninvånare med tillgång till telefon.

Regelbunden information var mycket viktig. Även om man hade det svårt så var man ihågkommen av kommunen.

Kan jag få be om notan?

Om kommuners och landstings kostnader för krisen

Vid intervjuerna framkom en stor samstämmighet om att kommuner och landstings möjligheter till ersättning vid kriser är högst otillfredsställande.

De insatser som klassas som räddningstjänst enligt Lagen om skydd mot olyckor är ersättningsberättigade enligt en viss systematik. När det istället handlar om gränsdragningen mot extraordinära händelser finns inga system för ersättningar till kommuner och landsting. Detta skapar en osäkerhet och oförutsägbarhet som inte är acceptabel, speciellt med tanke på att en enda stor kris kan äta upp stora delar av en mindre kommuns årsbudget.

Det måste finnas en bättre förutsägbarhet i systemet än att man ska skicka tiggarsbrev till statsrådet.

En beräkning har visat att landets samlade kostnader för stormen uppgår till 20 miljarder kronor. Av dessa står kommuner och landsting för cirka 250 miljoner kronor. Den summan handlar dock bara om vissa av de direkta kostnaderna uppkomna i stormens akuta skede som kan komma att vara ersättningsberättigade från EU:s solidaritetsfond. I den kostnaden får man inte räkna in skadorna på skogen, ej heller produktionsbortfall p.g.a. att de som arbetade med stormen lade sina ordinarie sysslor åt sidan. Till detta kommer att det inte är skador på samtliga kommunala anläggningar, utan bara vissa, som kan komma att vara ersättningsberättigade.

De långsiktiga ekonomiska konsekvenserna för kommunerna är svåra att förutse. Det handlar bland annat om förutsättningarna för skogsnäringen och därmed också sysselsättningen och i slutänden kommunernas och landstingens skattebas. En mängd verksamheter påverkas ekonomiskt av en katastrof av dessa mått. Som exempel kan nämnas ett ökat tryck på sjukvården, konsekvenser för turistnäringen etc.

Viktiga samhällsaktörer utan ansvar?

Om el-, data- och telekommunikationer

På lördagen var 75 procent av kommunen strömlös. Under söndagen föll också tele- och mobilnätet.

Det råder en stor samstämmighet i de besökta kommunerna och landstingen om att det talas alltför mycket om skadestandsfrågor och regleringar i efterhand istället för leveranssäkerhet när de gäller de stora leverantörerna av el och kommunikationer.

Elbolagen har ansvaret för att leverera el. När de inte kan fullfölja sina åtaganden bör de ha ansvaret för de kostnader som uppstår. Att inneha en koncession innebär både rättigheter och skyldigheter att leverera. De vi talat med anser att det är självklart att elbolagen ska ha ansvaret efter en viss tids avbrott.

Ordnar de inte saker så får man ordna det själv och skicka fakturan till elbolaget. Det är nog det enda sättet att se till att de skapar säkrare leveranser. En annan mindre bra lösning är skadestånd eller annan form av ersättning i efterhand. Politiskt ska man inte lägga sig i säkerhetslösningarna utan det enda vi säger är att ni ska kunna leverera el/tele. Så får de hitta lösningarna själva.

Dessa bolag som bedriver samhällsviktig verksamhet måste ha krisorganisationer som sätts igång omedelbart. De ska kunna säkra leveranser genom olika former av batteribackup och reservkraft. Det absolut lägsta kravet kommuner och landsting ska kunna ställa är att kontaktuppgifter ska lämnas ut från bolagen till kommunerna. Det är inte tekniska lösningar som är problemet utan snarare att kraven är för lågt ställda.

Kommunen satte två man på heltid i 3–4veckor på att fördela elkraftverk från elbolaget. De hade ingen som helst organisation för det.

Ansvaret måste tydliggöras för att därigenom skapa förutsättningar för att kommunerna ska kunna ta sitt ansvar. Om detta inte sker kan inte

kommunerna leva upp till det lagstadgade geografiska områdesansvaret. I en risk- och sårbarhetsanalys ska kommunerna redovisa konsekvenserna av att el- och teleförsörjning slås ut. I dagsläget har man på många håll inga möjligheter att påverka att åtgärder vidtas.

En viktig slutsats som dragits är också att det är en klar fördel om man har en lokal eller regional förankring för att kunna klara av en kris av dessa mått. Denna förankring är något som de vi intervjuat tycker att många av de stora leverantörerna har tappat.

Avregleringen har gjort att Telia inte längre har någon lokal/regional identitet. De känner inte längre att de har något samhällsansvar. Hur ska vi som kommun kunna genomföra en risk- och sårbarhetsanalys utan att ha med telekommunikationerna?

Lokalkännedom är a och o vid dessa tillfällen. Genom globalisering, internationisering och utländska ägare har man centraliserat verksamheten och tappat det lokala perspektivet.

Diskussionerna går i olika riktningar när ansvarsfrågan kommer upp. Kommunerna har ansvar för sina invånare, ska man då se till att ha reservkraft för samhällsviktig verksamhet eller är det något man ska kunna räkna med är leverantörernas ansvar? Bidrar samhället till att exempelvis elbolagen undandrar sig ansvar när parallella system byggs upp genom att kommuner säkrar sina verksamheter med reservkraftverk?

Reservkraft får man 50 procent statsbidrag för. Borde kanske vi i kommunen se till att ha mer reservkraft? Nej, det är bättre att strida för att elbolagen tar sitt ansvar.

På länsstyrelsemötena kom det från vissa kommuner tveksamheter om de verkligen skulle ta elbolagets kostnader för att dela ut reservkraftverk.

Vi var in och stöttade elbolagen med reservkraft.

Hjälpare eller stjälpare?

Om länsstyrelsens och de centrala myndigheternas roll

Kommunerna och landstingen gjorde uppföljningar av den aktuella situationen varje dag. Materialet skickades kontinuerligt till de respektive länsstyrelserna. Våra samtal tyder på en ojämn kvalitet i länsstyrelsernas arbete. Till det kommer att deras roll i det nya krishanteringssystemet inte är fullt ut klarlagd.

Bland kommunerna och landstingen råder det delade meningar om länsstyrelsernas roll.

Vi gav rapporter varje dag, men fick ingenting av värde tillbaka från länsstyrelsen.

Vi fick mycket viktig information på samordningsmötena på länsstyrelsen. De hade regelbundna regionala möten med överblick över hela länet.

Mer enighet råder det dock avseende Socialstyrelsens roll. Den anses vara mycket otydlig. Myndigheten har en definierad roll avseende den katastrofmedicinska beredskapen. Tveksamheterna finns vid gränsdragningen mot Krisberedskapsmyndigheten avseende ren krishantering.

För att ytterligare förvirra saker så lämnar de också bidrag till exempelvis reservkraft. Pengarna borde bort från Socialstyrelsen och gå direkt ut till landstingen. Detta skulle också innebära att vi slipper deras orimligt detaljerade återrapporteringskrav.

Tydlighet rådde också avseende Krisberedskapsmyndighetens roll. De vi talat med menar bestämt att myndigheten inte ska vara operativ. Hos kommuner och landsting finns inget behov av det. De ska hålla sig till sin roll som ren planeringsmyndighet. Om det behövs finner man operativ hjälp från andra kommuner, landsting eller regioner.

En tredje central myndighet är Räddningsverket, som av de intervjuade upplevs som mycket frånvarande. Förväntningar finns att myndigheten ska ha kontroll över vilka resurser, nationellt och internationellt, som finns att tillgå vid en kris. Dessa förväntningar har inte infriats.

Flera av de intervjuade menar vidare att det är märkligt att den internationella krisstyrkan som byggs upp inom Räddningsverket inte används vid nationella katastrofer.

SRV hade uppenbarligen inte resurser till att greppa två katastrofer samtidigt. Ingen från SRV var med på banan

Sammantaget så skulle det underlätta om de centrala och regionala myndigheterna samordnade sig och sinsemellan klarade ut sina roller och sitt uppdrag innan de vänder sig till kommuner och landsting.

”...with a little help from our friends”

Om volontärer, frivilligorganisationer, försvarsmakten och andra

De flesta vi intervjuat är eniga om att biståndet både från hemvärdet och från frivilligorganisationerna har varit mycket värdefullt i arbetet under och efter stormen.

När hemvärdet började trappa ned och vår personal var sliten så var frivilligorganisationerna en bra resurs. Det var Kvinnliga bilkårister, Lottorna och civilförsvaret. Detta var en situation när de verkligen hade en roll. Det här är något vi bör utvärdera och utveckla. De är mycket viktiga för uthålligheten.

Det råder dock en stor osäkerhet om hur förhållandena kommer att bli i framtiden. Man uppfattar det som att utvecklingen går mot att Försvarsmakten bygger upp internationell spetskompetens på bekostnad av de nationella resurserna.

Försvarets medverkan uppfattades också som positiv, trots att det krävdes byråkratiska krusprång för att få del av resurserna.

Många enskilda vill hjälpa till i en sån här situation och kommunerna blev kontaktade av många volontärer. Det hanterades genom att göra förteckningar av samtliga och vidarelussning där insatser var nödvändiga.

I glesbygden finns en stor beredskap, både materiellt och mentalt, för kriser. Ett antal skogshuggare hjälpte till där det behövdes. Det var helt frivilliga initiativ utan kontakter med oss. Vad händer om de skadas? Situationen präglades av en mängd med egna initiativ, vilket var till en oerhörd hjälp, men också skapar osäkerhet kring ansvarsförhållanden.

Många angav att de upplevt verksamheterna med alla olika krisgrupper som förvirrande. Det handlar bl.a. om POSOM, Svenska kyrkan, Röda korset, försvarsmakten och PKL. Mellan dessa funktioner vore det bra med samordning och en diskussion om ansvar och gränser.

Är skolan stängd idag?

Om krisens påverkan på kommuner och landstings ordinarie verksamhet

Stormen hade stora inverknings på den ordinarie kommunala verksamheten, både omsorg, primärvård, kommunal teknik, skolor och förskolor har påverkats.

Inom den sociala omsorgsverksamheten var det många äldre och sjuka som var tvungna att evakueras. I och med att mobilnäten inte fungerade så slogs trygghetslarmen ut vilket ledde till stora problem för hemtjänsten. Tillsynen blev mer frekvent och osäkerhetsfaktorerna ökade. Till en början var räddningstjänsten med vid alla besök för att åka före och röja vägarna med motorsågar.

En reflektion är att trygghetslarmen borde gå via säkrare kommunikationssystem än de kommersiella mobilnäten. Även dessa ska kunna anslutas till RAKEL-systemet.

Något som räcker långt är att människor hjälper varandra och att hemtjänstens personal är van att lösa oväntade situationer – så ser deras vardag ut.

Ett problem som många upplevde var att man måste nå fler än bara de som har trygghetslarm. En bredare uppsökande verksamhet inleddes i många kommuner efter fler potentiellt utsatta grupper. Många menade att det i lägen som detta är viktigt att se till de grupper som normalt inte

har problem. Det kan t.ex. vara en gravid kvinna boende 5 km från vägen utan el och telefon eller en person som har fått hjärtinfarkt.

Våra medarbetare i glesbygd har det synsättet naturligt, man tar tag i saker och åker ut. Vår personal kommer i de flesta fall från bygden och har därigenom en god lokalkännedom och kunskap om vilka människor som finns där. Hur skulle man göra detta om det var i stan?

En ökande andel och mer avancerad sjukvård i hemmet leder också till svårigheter vid en krissituation som denna. Medicinsk-teknisk utrustning som kräver el, elektriska rullstolar, liftar, automatiska dörröppnare, andningsstöd m.m. blir en osäkerhetsfaktor som leder till att man måste ha en beredskap med sängplatser för evakuering.

Förskolor och skolor var i vissa områden tvungna att stänga p.g.a. elbortfall och svårigheter med framkomlighet. En kedjeeffekt av detta var att annan kommunal personal med småbarn inte kunde komma till sitt arbete.

Från flera håll påtalas behovet av att legitimt kunna göra avsteg från ordinarie lagstiftning vid extraordinära händelser. Vid en stor kris så gäller fortfarande samma krav på den kommunala verksamheten som i vanliga fall. Det är i många fall svårt för kommunerna att upprätthålla den lagstadgade nivån vid kriser, exempelvis avseende skollagen, miljöbalken, socialtjänstlagen.

Vi i kommunen lyckades hålla vattenförsörjningen i drift men avloppen fungerade inte som de borde. Kan jag som teknisk chef ställas till svars för det, enligt miljöbalken? Skulle vi ha stängt av vattnet och låtit människor bli utan vatten istället?

Som mest hade vi inom sociala området 82 personer evakuerade samtidigt. Vi hade inga sängar utan bara madrasser. Det behövs beredskapssängar. Vi hade inga läsbara medicinskåp. I ett sådant här läge handlar det om att hålla människor varma så att de inte fryser ihjäl, inte om att upprätthålla alla normala regleringar.

För landstingen handlade effekterna till största delen om svårigheter med framkomlighet för ambulanstransporter och med radiokommunikationen

Ett tag så fungerade bara e-posten. Då kunde vi i alla fall larma ut ambulanserna via mail.

Hur löser man det praktiska rent praktiskt?

Lösryckta citat om de reella lösningarna mitt i krisen

Människor blev känslomässigt och psykologiskt oerhört påfrestade. Ändå har ju människor i glesbygd oftare en högre mental och praktisk beredskap för sådana här händelser. Vad hade hänt om det var kallare? Vad hade hänt om det inträffat på större orter?

El och värme fanns i lanthandeln och reservkraft kom till äldreboendet efter något dygn.

De enskilda vägarna röjdes av människor själva medan kommunerna röjde på riksvägarna. På måndagen kom nästan all post fram och det var på få ställen som sopor inte kunde hämtas.

De enskilda människorna gjorde mycket stora insatser men helt i det tysta. Man öppnade sina hem för varandra. De som kunde lagade mat, man tog hand om varandra.

Ett problem var från början att få fram mat till räddningstjänsten och till de värnpliktiga.

Fatta beslut om att stänga skolor brukar göras av nämndsordföranden eller vice, men båda var strömlösa och utan telefon så det blev ett tjänstemannabeslut.

Vi använde skolorna som värmestugor.

Simhallen var öppen gratis för alla medborgare.

En fördel var att vi inom omsorgen hade lagrat material efter millennieskiftets katastrofberedskapsuppbyggnad (pannlampor, gasolkök m.m.) Det kom till god nytta nu.

Vi arbetade mycket med planering av värmestugor, evakuering, vattenverk, reservkraft, samordning m.m. Hur människor klarar sig är till mångt och mycket en generationsfråga. De äldre kommer ihåg hur det var innan elen kom, de är vana att elda i vedspis.

En svårighet var äldre personer över 70 år utan tidigare kommunala insatser. Det var ett omfattande arbete att kartlägga dessa. Det gjorde kommunen tillsammans med kyrkan och byalag.

Många medborgare tyckte att det var värre att vara utan telefon än utan el.

Funderingar

Om stormens inverkan i det långa perspektivet

Nu har man börjat röja i skogen, första räntebetalningarna har kommit, man börjar frukta bränder. Det är mycket som kommer efter. Det kan dröja 18 månader innan allt virke är borta.

Från både landsting och kommuner är man vaksamma på efterdyningar av stormen. Landstingen har sett en påtagligt ökad frekvens av olyckor i och med uppröjningsarbetet i skogarna men ännu inte något ökat tryck på psykiatrin. Ett antal månader efter en händelse kan det komma reaktiva depressioner. Det kan ta sig uttryck på många olika sätt både utåt- och inåtagerande. Det kan komma att handla om ökande missbruk, misshandel, självmord.

I det ännu längre perspektivet har man funderingar på vad som händer med kommunens ekonomiska livskraft och med näringslivet. Stormen är inte bara en mänsklig katastrof utan också en nationalekonomisk katastrof med förlorade naturresurser och minskat behov av arbetstillfällen. Det handlar inte enbart om de enskilda skogsägarna utan om de som hugger, säljer maskiner, sågverk, förädlar, transporterar etc. En sådan här händelse har en stor påverkan på det lokala näringslivet och därmed också sysselsättningen i kommunen.

Vad kommer att hända med hela bygden? Hur kommer vår skattebas att förändras?

Så fort vi identifierar en risk så drar organisationen igång, vi riggar, funderar. Detta leder självklart till högre kostnader men också till att vi är bättre förberedda när något verkligen händer. I samband med att en risk identifieras brukar vi inte föra ekonomiska diskussioner. Här löser vi problemen först och kollar ekonomin sen.

Det gäller att hitta flexibla lösningar och flera olika lösningar under resans gång. Olika skeden – olika lösningar. Det första skedet är det mest kritiska – innan man har nått alla så vet man inte vad de behöver hjälp med eller vad man kommer att möta.

När man inte vet var man ska vända sig eller om andra parter undandrar sig sitt ansvar så vänder man sig till kommunen. Vi är problemlösare. En kommun skulle aldrig kunna säga att "det där bryr vi oss inte om – det är statens ansvar". Kommuner fokuserar på sina medborgare och verksamhet och de löser problemen. De fokuserar inte på vad staten gör.

Projekt: Storm

Detta är en rapport från Sveriges Kommuner och Landsting där vi beskriver situationsbilder från ett antal kommuner och landsting som drabbades av stormen Gudrun i januari 2005. Den handlar om hur våra medlemmar uppfattade krissituationen ur olika aspekter under och efter stormen.

Rapporten baseras på intervjuer genomförda under våren 2005 av Anna Svensson och Sara Deltér vid Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad, Sveriges Kommuner och Landsting.

ISBN 91-7164-058-4



Sveriges
Kommuner
och Landsting

118 82 Stockholm, Besök Hornsgatan 20
Tfn 08-452 70 00, Fax 08-452 70 50
info@skl.se, www.skl.se

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet i samverkan