

Lärdomar av översvämningarna i England 2007

Observatörsinsats i regionen Yorkshire and
the Humber, England

Hans Andersson, K-enheten
080326
1102/2008



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

Förord

Krisberedskapsmyndigheten har till uppgift att analysera utveckling och relevanta händelser inom krishanteringssystemet. En viktig del av denna verksamhet består i att genomföra observatörsinsatser, med syftet att systematiskt inhämta, analysera och återföra erfarenheter från inträffade händelser för att kunna ta lärdom av dessa.

Tillsammans med flera andra myndigheter i krishanteringssystemet har Krisberedskapsmyndigheten valt att studera hur kriser i andra länder hanteras och hur de drabbar samhället. På detta sätt kan vi gemensamt dra lärdomar som är viktiga för att utveckla såväl det sektorsövergripande krishanteringssystemet som det operativa räddningstjänstarbetet samt inte minst hur de delarna behöver samverka.

En observatörsinsats utomlands är av dessa skäl av stort intresse för myndigheterna som då kan studera händelser som sällan eller aldrig inträffat i Sverige, vilket öppnar för insikter om hur andra typer av system för beredskap och krishantering fungerar under skarpa förhållanden.

Observatörer och Författare

Den 29 januari 2007 reste Hans Andersson och Mattias Jennerholm från Krisberedskapsmyndigheten, Barbro Näslund-Landenmark från Räddningsverket, Jan Alsander och Harry Sepp från Civilförsvarsförbundet samt Per-Olof Hårsmar från Statens Metrologiska och Hydrologiska Institut (SMHI) till Leeds för att möta representanter från Enviroment Agency, både på regional och på lokal nivå.

Den 31 januari 2007 reste Christina Nordensten och Per-Erik Nyström från Livsmedelsverket, Erling Midlöv från Malmö vatten och Åke Jonsson från Stockholm vatten till London där de träffade representanter för brittiska vattendistributörer.

Den 1 februari möttes de två grupperna i London för att gemensamt träffa representanter från Enviroment Agency på central nivå respektive Department of Enviroment, Food and Rural (DEFRA).

Resultatet av observatörsresan presenteras i myndigheternas egna rapporter samt i ett gemensamt dokument där alla myndigheters rapporter är samlade.

1	Inledning/Material och metod	7
2	Risk (hot och sårbarhet)	8
3	Beredskap	9
	3.1 Organisation/struktur	9
	3.2 Enviroment Agency	9
	3.3 Ledning vid kris	9
	3.4 Förvarning	10
	3.5 Övning	11
	3.6 Frivilligrörelsen	11
4.	Översvämningarna i England sommaren 2007	12
	4.1 Situation i Yorkshire and the Humber samt West Midlands före händelsen	12
	4.2 Förvarning	12
	4.3 Översvämningssåtgärder	12
	4.4 Mänskligt lidande och materiella skador	13
	4.5 Störningar	13
5.	Åtgärder	14
	5.1 Samordning och Ledning på lokal nivå i Yorkshire and the Humber	14
	5.2 Samordning och Ledning på regional och nationell nivå	15
	5.3 Information	15
	5.4 Frivilliga	15
6.	Återställande, återhämtning och utveckling	17
7.	Lärdomar	18
	7.1 Regnvatten	18
	7.2 Vallar	18
	7.3 Avlopp	19
	7.4 Kartering	19
	7.5 Bebyggd mark	19
	7.6 Jordbruksmark	19
	7.7 Näringsliv/Försäkringar	19
	7.8 Frivilliga	20

Sammanfattning och erfarenheter

Regnen med de påföljande översvämningarna under juni i regionen Yorkshire and the Humber i nordöstra England och i juli i Midlands förutsågs i god tid av Met Office (Storbritanniens motsvarighet till SMHI). Detta ledde till att Enviroment Agency (EA), som är ansvarig myndighet för flodöversvämningar, och lokala räddningstjänster kunde förbereda allmänhet och näringsliv inför de förväntade översvämningarna. Då omfattningen av regnmängden i regionen översteg vad myndigheterna rimligen kunnat räkna med, kunde inte regnvattnet, speciellt under junis händelser, penetrera den mättade jorden eller rinna ut i floderna då deras vallar förhindrade avrinningen. Detta ledde till att flera områden översvämmades utan att orsaken i sig var att floderna hade svämmat över sina vallar, vilket var den situation som myndigheterna hade förutsett och därför hade varningssystem för.

Informationen till de drabbade gick först och främst via media då myndigheterna och kommunernas telefonväxlar snabbt blev överbelastade. Polis och räddningstjänst knackade ofta dörr för att kommunicera med de drabbade och få en uppfattning om vilka som behövde extra stöd. Polisens arbete försvårades av att den inte, enligt lag, får tvinga någon att lämna ett område eller hindra någon från att gå till fots in i ett översvämmat område. De kunde däremot stoppa bilar som försökte ta sig in.

Den privata sektorn blev i många fall lösningen för att få fram förnödenheter. Så till exempel producerades drickbart vatten från bryggerier då vattenförsörjningen till 350 000 människor slogs ut i västra England under juli 2007.

Britterna har själva, framförallt i Sir Pitts delrapport från december 2007, pekat på att sommarens händelser har visat att det finns utrymme för förbättringar inom det brittiska krishanteringssystemet.

De erfarenheter som vi i Sverige bör beakta av de lärdomar som man i England har dragit av översvämningarna, hämmas dock av det faktum att krishanteringssystemen är olika länderna emellan. Dessa skillnader visar sig framförallt inom tre områden. Först och främst lägger vi i Sverige större vikt än i Storbritannien på att skapa ett krishanteringssystem som ska klara att hantera kriser oberoende av deras uppkomst. Vidare tillmäter vi i Sverige också det geografiska områdesansvaret en större betydelse samt ger räddningsledaren stora befogenheter.

Dessa tre nämnda skillnaderna kan åskådliggöras med följande tre exempel. Det varningssystem som byggs upp i England är avsett att varna för en viss typ av översvämning, flodöversvämningar, men avser inte att varna för andra hot. Flera myndigheter i England är ansvariga för olika typer av översvämningar, vilket kan leda till bristande resursutnyttjande. Ansvariga myndigheter har inte laglig rätt att beordra evakueringar av människor från översvämningsdrabbade områden.

Sommarens översvämningar i Storbritannien är av intresse för det svenska krishanteringssystemet. De lärdomar som britterna har dragit av översvämningarna, som bedöms vara intressanta ur ett svenskt perspektiv, är presenterade i denna rapport under punkterna 7.1-7.8.

1 Inledning/Material och metod

Beslutet att studera översvämningarna och dokumentera erfarenheter togs, från Krisberedskapsmyndighetens sida, under sommaren 2007. Under den påföljande hösten inledde Krisberedskapsmyndigheten och Räddningsverket ett samarbete för att genomföra en gemensam observatörsinsats som skulle ske i november eller december 2007. Då det visade sig att den myndighet i England, Enviroment Agency, som skulle ta emot den svenska delegationen inte hade möjlighet att göra detta under 2007 så senarelades besöket till slutet av januari 2008. Detta ledde till två positiva effekter: dels kunde gruppen utökas med personer från Civilförsvarsförbundet och SMHI samt samordnas med ett annat besök lett av Livsmedelsverket, dels kunde gruppen få tillgång till en engelsk utredning, The Pitt Review, som behandlade konsekvenserna av översvämningarna under sommaren 2007.

Under hösten 2007 tog Räddningsverkets representant kontakt med Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) och fick rådet att den svenska observatörsgruppen borde studera den nordöstra regionen (Yorkshire and the Humber). Anledningen till detta var att situationen i den regionen bedömdes som intressantast eftersom problemen i området framförallt framkallades av mycket regnvatten på mättad jord och detta fenomen inte var lika utforskat som översvämningar över vallar. Av denna anledning knöts därför kontakt med Enviroment Agency regionkontor i Leeds, som ligger i Yorkshire and the Humber.

I samband med planeringen av resan till England så skickade gruppen ett antal frågor till sina engelska kontakter. Tanken var att dels underlätta för Enviroment Agency att skapa ett adekvat besöksprogram, dels förbereda dem på vilka frågor som man önskade få svar på.

Under besöket i England gavs den mesta informationen genom att engelska myndighetsrepresentanterna berättade om sina erfarenheter i dialog med de svenska besökarna.

Denna rapport behandlar framförallt översvämningssproblemen under juni, i nordöstra England. Den är skriven av Hans Andersson, KBM, utom det om Frivilligrörelsen under 3.6, 5.4 och 7.8 som är skrivet av Harry Sepp och Jan Alsander på Civilförsvarsförbundet.

2 Risk (hot och sårbarhet)

De översvämningshot som Storbritannien framförallt har observerat som kan leda till störst konsekvenser för samhället är:

- Tidvattenvågor (surge) vid kusterna som även kan gå uppströms längs floder
- Översvämningar (floodings) från floder på grund av mycket regn och/eller snösmältning

I Storbritannien har kartläggningar genomförts för att utröna var det är störst risk för översvämningar på grund av tidvatten och flodöversvämningar. Resultatet visar att över två miljoner egendomar i England och Wales är i riskzonen för att bli översvämmade.

3 Beredskap

3.1 Organisation/struktur

Environment Agency (EA) är ansvarig myndighet i England och Wales för att skydda miljön och kontinuerligt förbättra förutsättningarna för miljön. Myndigheten har i England och Wales åtta regionala kontor (Regional Offices) och 22 lokala kontor (Area Offices).

Att förebygga konsekvenser av tidvattenvågor mot kusten, respektive översvämningar i de större floderna, anses som ett nationellt ansvar. Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) har därför pekat ut vilka floder i England som anses som 'huvudfloder' (main rivers) och det är EA:s ansvar att förebygga översvämningar i dessa kustområden. EA erhåller instruktioner och medel, ca 450 miljoner pund, för detta arbete från DEFRA.

3.2 Environment Agency

Environment Agency ska, enligt Water Resources Act 1991, kontrollera att vattnet flyter fritt i de större floderna och med avsedd vattennivå, men det är markägarens ansvar att rätta till de fel som observeras. Om däremot EA bedömer att nya skyddsåtgärder måste genomföras kan myndigheten söka medel för detta från staten. EA har även rätt att få del av planeringen av byggnationer i kommunerna och kan, med regeringens hjälp, stoppa byggprojekt som de anser kan leda till ökad översvämningssrisk.

De övriga vattendragen (inklusive minsta dike men inte kommunalt avlopp och liknande) som inte är utpekade av DEFRA kallas för Ordinary watercourse. Det förebyggande översvämningssarbetet för dessa vattendrag är ett lokalt ansvar.

EA har också ett operativt ansvar vid en översvämningssituation, men bara för huvudfloderna, och har då egna resurser att sätta in, till exempel pumpar. Vid övriga vattendrag, och självklart på land som har översvämmats, är det de lokala myndigheternas uppgift att svara för krisinsatserna.

3.3 Ledning vid kris

Kriser i Storbritannien hanteras först och främst på lokal nivå. Om en kris eskalerar kan den regionala nivån ta över. På den nationella nivån nöjer sig regeringskansliet med att följa händelsen. Först då en händelse är så pass omfattande att den lokala och regionala nivån inte kan hantera den tar den nationella nivån vid.

När den nationella nivån anser att en krissituation är en nationell angelägenhet och därmed beslutar att ta över ledningen av krisen, kan den ledas på tre olika ansvarsnivåer. Den första nivån är när det ministerium tar över som den aktuella krisen mest naturligt faller under, till exempel DEFRA,

vilket då blir 'lead government department'. Den andra nivån är när krisen kräver samverkan över departementsgränserna. Då tar Civil Contingencies Secretariat (CCS), som lyder under regeringskansliet, över ansvaret. CCS tar även över frågan direkt från en region om det är oklart vilket departement som ska ta över krishanteringen från den regionala nivån. Den sista nivån är vid krig eller krigsliknande situationer då premiärministern har ett direkt ansvar för ledningen. Till premiärministerns stöd finns Cabinet Office Briefing Rooms (COBR).

Vid en större kris i en region etableras vanligtvis tre olika nivåer för samverkan och ledning: guld-, silver- och bronsnivån. Alla nivåer finns hos nyckelmyndigheter i krishanteringssystemet och de flesta företag som verkar inom kritisk infrastruktur.

Guldbefäl finns inom varje inblandad organisation. De ska ha ett överordnat ansvar över den egna organisationens resurser och krisarbete. Deras uppgift är att bestämma hur en händelse ska hanteras strategiskt. Det är guldnivån som har rätt att begära in resurser från andra delar av landet.

Silverbefälen arbetar liknande en svensk räddningsledare på skadeplatsen och utvecklar taktiken. Bronsbefälen arbetar operativt på olycksplatsen och har ett sektorsansvar för ett visst geografiskt område.

Vid en händelse blir den första representanten för räddningstjänsten på skadeplatsen att anse som silverbefäl, tills denne ersätts av någon annan. När flera silverbefäl har kommit till skadeplatsen ska de enligt plan kontinuerligt mötas för att samordna arbetet. Guldbefälen möts i förberedda lokaler inom respektive myndighet. Om händelsen kräver det kan exempelvis polis, brandkår, sjukvård, militär och andra relevanta myndigheter mötas i en Gold Co-ordinating Group (GCG), som då ansvarar för den gemensamma strategin och samordningen.

Vanligtvis är det polisen som är ansvarig för att GCG upprättas, och polisen är oftast ledande myndighet på alla nivåer där samverkan sker. Inget organ på någon nivå har dock beslutsrätt över någon annan och beslut tas därför i samråd, för att sedan spridas ned i respektive organisation.

3.4 Förvarning

Environment Agency (EA) har erbjudit boende i områden som anses vara riskområden för flodöversvämningar, liksom kustbevakningen har gjort för kustområden, att ingå i ett varningssystem där de kan få ett varningsmeddelande i den form de föredrar – e-post, sms, fax telefon etcetera. Uppslutningen har dock visat sig begränsad, bland annat då flera är rädda för att försäkringsbolagen ska få reda på att de bor i ett översvämningsområde.

Det finns fyra typer av varningsmeddelanden som Environment Agency kan använda sig av. Valet av varningsmeddelande är beroende av vilken förutbestämda tröskelnivåer som EA tror kan nås inom det aktuella området. Varningsmeddelandena är: Flood Watch, Flood Warning och

Severe Flood Warning samt ett faran-övermeddelande. Målet är att meddelandet ska nå de som har registrerat sig för varningsmeddelanden, samt krishanteringsorgan och media i området, och ge dessa minst två timmars förvarning.

Något varningssystem för att varna för översvämningar på grund av att regnvatten inte rinner undan finns inte i Wales och England. Det finns inte heller något landsomfattande varningssystem med mistlurar utan de finns endast i kust- och flodområden. Det finns dock en begränsad tillgång till mobila enheter som kan placeras ut i aktuella områden. Någon skyldighet för media att sända ut något liknande det svenska 'Viktigt meddelande till allmänheten' (VMA) finns heller inte.

3.5 Övning

EA har inom det egna ansvarsområdet genomdrivit större nationella övningar vartannat år, och lokalt övar man varje år. Större krisledningsövningar för hela krishanteringssystemet ska i framtiden, enligt Civil Contingencies Act, genomföras av Civil Contingencies Secretariat (CCS).

3.6 Frivilligrörelsen

I Storbritannien finns en lång tradition av frivilligrörelse. Sedan kalla krigets slut har dess betydelse minskat något men det finns fortfarande 100 000-tals aktiva, som bland annat erbjuder ambulanskapacitet (St John Ambulance), kost och logi (The Salvation Army Emergency Services), allmän hjälp till drabbade (Womens Royal Voluntary Services), vård- och räddningstjänststöd (British Red Cross), djurskydd (Royal Society for Prevention of Cruelty to Animals), sjöräddning (Royal National Lifeboat Institution) med mera.

I Storbritannien finns det inga lagar och föreskrifter som rör användningen av frivilliga vid större krishändelser, och det är upp till de lokala myndigheterna att ta beslut om att använda sig av frivilligorganisationer. De kan då bilda 'Voluntary Rescue Teams' som binds av överenskommelser eller kontrakt.

4. Översvämningarna i England sommaren 2007

De tre månaderna från maj till juli 2007 var de nederbördsrikaste i England sedan mätningar av nederbörd startade 1766. Det var framförallt två regioner som drabbades av ovanligt mycket regn och/eller av att ytvattnet inte kunde avledas i tillräcklig takt. Dessa områden var Yorkshire and the Humber i nordöstra England och West Midlands i västra England.

4.1 Situation i Yorkshire and the Humber samt West Midlands före händelsen

Regnandets omfattning under maj och juni mättade jorden i Yorkshire and the Humber, vilket ledde till att ytvattnet inte kunde penetrera marken då skyfallen tog ny fart under 24-25 juni 2007. Då den naturliga avrinningen hämmades, och avloppen korkades igen av bråte som vattnet förde med sig, så sökte sig ytvattnet ned mot floderna i dalarna. Flodernas invallningar ledde dock ofta till att ytvattnet samlade sig utanför vallarna vilket gav upphov till översvämningar i de tätorter som ligger i låglandet.

I West Midlands föll istället den största regnmängden under 19-20 juli. Flera större floder svämmade över vilket bland annat ledde till att vattenverk slogs ut.

4.2 Förvarning

Det myckna regnandet kom inte som en överraskning för Met office (Storbritanniens SMHI), som i god tid via E-post och fax varnade krishanteringsorganisationer (emergency response organizations), bland annat EA. Denna information, och framförallt information från EA:s egna mätstationer längs floderna, ledde till att EA under juni och juli skickade ut över 500 översvämningssvarningar. Av dessa varningar visade det sig att 80 % skickades ut inom den utsatta tiden (2 timmar före händelsen) medan resten kom mindre än två timmar innan översvämningarna drabbade varnade områden eller efter att det att områdena redan hade översvämmats.

4.3 Översvämningssåtgärder

Endast nio procent av de översvämningshinder (vallar, slussar med pumpar med mera) som konstruerats i England och Wales blev utsatta för höga vattenflöden under 2007 års sommars regnväder. Hälften av dessa, alltså cirka fyra procent, blev översköjda, men bara 0,2 procent av den totala mängden översvämningshinder sattes helt ur spel. Att hälften av de översvämningshinder som blev utsatta för höga vattenflöden blev översköjda ger en god fingervisning om hur extrem situationen var.

4.4 Mänskligt lidande och materiella skador

Händelserna som följde på regnet ledde till att 13 personer omkom samt skador på ca 48 000 hem och 7 000 företag. Tiotusentals människor blev hemlösa och elförsörjningen för 40 000 människor slogs ut.

4.5 Störningar

Regnet över England ledde till den största översvämningen över mättad jord i Englands historia, rekordhög vattennivå i floden Severn och, med förlusten av vattenverket i Mythe, i Gloucestershire, den största bristen på ett avgörande livsmedel, färskvatten, sedan andra världskriget.

5. Åtgärder

5.1 Samordning och Ledning på lokal nivå i Yorkshire and the Humber

Regnen med de påföljande översvämningarna under juni i Yorkshire and the Humber i nordöstra England förutsågs av Met Office vilket ledde till att EA och lokala räddningstjänster kunde förbereda allmänhet och näringsliv för översvämningar. Regnmängden i regionen överträffade dock den förväntade, efter vilken diken etcetera var dimensionerade. Därför kunde inte vattnet rinna undan, vilket ledde till att flera områden översvämmades utan att orsaken i sig var att flodernas vallar hade brutits.

Dessa översvämningar, som berodde på att regnvatten inte kunde rinna undan, innebar att EA:s varningssystem inte aktiverades eftersom det endast bevakade flodfördämningarna. Flertalet fastighetsinnehavare fick följaktligen i dessa områden, innan deras fastigheter blev översvämmade, endast ta del av de allmänna varningarna från Met office. Många drabbade ringde därför till EA med klagomål som dubbelkollade sina fördämningar för att konstatera att de höll, och att det därmed inte var någon översvämning på grund av flodvatten, vilket var en klen tröst för fastighetsägare.

I många drabbade områden fanns det ingen planering för hur olika myndigheter och lokala krishanteringsorgan ska samordna sitt arbete, än mindre vem som ska ha en ledande roll. Detta ledde bland annat till att Guldnivån etablerades på ett sent stadium, eller inte alls, vilket resulterade i ett ineffektivt utnyttjande av resurser.

Informationen till de drabbade gick först och främst via media då myndigheterna och kommunernas telefonväxlar snabbt blev överbelastade. Polis och räddningstjänst knackade ofta dörr för att kommunicera med de drabbade och få en uppfattning om vilka som behövde extra stöd, vilket uppskattades av dem som bodde kvar i de översvämningsdrabbade fastigheterna.

Räddningstjänsten, kustbevakningen med flera utförde räddningsoperationer inom de drabbade områdena – även på floderna trots att de egentligen inte hade någon laglig rätt att verka där, eftersom det var EA:s ansvarsområde.

Polisens arbete försvårades av att den inte, enligt lag, får tvinga någon att lämna eller hindra någon från att gå in till ett översvämmat område. De kunde däremot stoppa bilar som försökte ta sig in i ett översvämmat område.

Räddningstjänsten och EA hade planer för hur de skulle kunna flytta resurser från en del av landet till en annan. Flera andra krishanteringsorganisationer hade inga planer för detta och arbetet blev därför väldigt ad hoc-artat. Personliga kontakter nyttjades, till exempel kollegor i grannkommuner/regioner, men då dessa ofta också blivit

drabbade var detta ingen lösning av problemet. Andra personliga kontakter, till exempel den lokala regementschefen, blev istället avgörande för resursanskaffning, såsom sandsäcksutkörning med mera.

Den privata sektorn blev lösningen i många fall för att få fram förnödenheter. Så till exempel producerades drickbart vatten från bryggerier då vattenförsörjningen till 350 000 människor slogs ut i Gloucestershire, i Midlands, men även mat, filter, ljus, ficklampor med mera. Alla hotell, vandrarhem och liknande inrättningar blev snabbt fulla av evakuerade människor.

5.2 Samordning och Ledning på regional och nationell nivå

De omfattande översvämningarna och hotet mot infrastrukturen i landet ledde till att DEFRA tog ledningen över krisledningsarbetet. Trots att andra ministerier blev involverade redan i juni blev inte Cabinet Office Briefing Rooms (COBR) formellt aktiverat förrän i juli då hoten mot dricksvattnet och elförsörjningen blev akut i Midlands. För de verksamma på Guldnivån blev det mycket uppskattat när COBR aktiverades eftersom samordningen av ministeriernas arbete effektiviserades.

Någon internationell förfrågan om assistans gick aldrig ut till grannländer eller EU.

5.3 Information

På lokal nivå uppfattades begäran om information från högre nivå som mycket arbetskrävande. På högre nivå var man istället mycket frustrerad över att informationen som man erhöll från olika lokala instanser inte var samstämmig. Detta ledde till att man ställde kompletterande frågor till den lokala nivån, vilket i sin tur ledde till än mer arbete där. Ett exempel på hur informationen kunde bli så förvirrande i ett område var att EA informerade om vilka fastigheter som blivit översvämmade av flodvatten medan räddningstjänsten meddelade vilka fastigheter som hade blivit översvämmade totalt sätt.

5.4 Frivilliga

Frivilliga från St. Johns Ambulance har varit verksamma i samtliga översvämmade områden. Hundratals ambulansfrivilliga hjälpte till med att evakuera äldreboenden och undsätta boende vars hus blivit inringade av vattnet. De upprättade Rest Centres där de kunde hjälpa och trösta människor vars hem var oboeliga efter översvämningen. Man upprättade även sjukvårdsmottagningar i inkvarteringscentralerna och arrangerade flygtransporten av medicinsk utrustning.

British Red Cross-ambulanser förstärkte den lokala ambulansverksamheten på fem orter samt hjälpte till att evakuera patienter från sjukhus och åldringar från äldreboenden. Med båtar undsattes boende, och för dem som inte ville lämna sina hem såg man till att de hade nog med mat och mediciner.

I elva orter bemannade Red Cross så kallade Rest Centres. Där tillhandahöll de kläder, förfriskningar, terapeutisk massage och gav praktiska råd inom en rad områden, inklusive hur man fyllde i försäkringsbolagens skadeanmälningsblanketter

Frivilliga från Red Cross packade även Red Cross-paket som innehöll nog med mat för en person under en vecka, samt ficklampa med extra batterier, toalettpapper, alkoholgel för handrengöring med mera. Från Red Cross-lager distribuerades vatten på flaska och mat för de cirka 350 000 boende som fick vattenförsörjningen utslagen. Tonvis med vatten och matpaket distribuerades med hjälp av Red Cross egna terrängbilar, fyrhjulsdrivna bilar och ambulanser.

Red Cross organiserade även informationsmöten där de boende fick möta ansvariga för krishanteringen för att höra de senaste nyheterna och få möjlighet att ställa frågor.

Royal Society for Prevention of Cruelty to Animals gick redan före översvämningarna ut med uppmaningen till bönder att flytta sina djur till högre belägen mark, där dessa kunde få tillgång till väderskydd, tillräckligt med foder och vatten. Inför ovädret uppmanades husdjursägare med burdjur utomhus att ta in dem under tak och om möjligt upp på andra våningen.

Under översvämningarna deltog cirka 100 frivilliga från Royal Society for Prevention of Cruelty to Animals med att flytta cirka 1 500 djur undan översvämningarna. Med sina 16 båtar arbetade de ihop med räddningstjänsten och The Red Cross med att evakuera människor och frakta sjukvårdspersonal, räddningsmanskaper och reparatörer inom det översvämmade området.

6. Återställande, återhämtning och utveckling

Den brittiska regeringen hade efter översvämningarna i Carlisle 2005 fått insikten att centralregeringens insats vid en översvämning framförallt låg i att stödja kommunerna och regionerna med medel och resurser under återställandet efter det att vattenmassorna hade dragit sig tillbaka.

Både under och efter översvämningarna sommaren 2007 utfärdade den brittiska regeringen löften om finansiell hjälp till de drabbade områdena. I november 2007 fastställdes summan till 63 miljoner pund, för att reparera skolor, vägar och dylikt.

Enligt de beräkningar som har hunnit göras så spenderas 6 pund för att reda ut konsekvenserna av översvämningarna för varje pund som har spenderats på förberedande åtgärder.

Försäkringsbranschen i Storbritannien har uppgett att de kommer att fortsätta att försäkra för översvämningar så länge som regeringen kommer att fortsätta investera i förebyggande åtgärder. Problemen under översvämningarna och dess efterverkningar är att olika försäkringsbolag har bedömt liknande försäkringsärenden på olika sätt.

Av de totala kostnaderna för översvämningarna hamnar cirka en tredjedel på regeringsinvesteringar, en tredjedel på skadefinansiering av försäkringsbolagen och en tredjedel på oförsäkrade individer och företag.

Som ett resultat av översvämningarna 2007 fick försäkringsföretag in 165 000 skadeanspråk, varav 120 000 från hushåll, 27 000 från företag och 18 000 rörande motorfordon. Antalet motsvarar vad man normalt får in under fyra år och är det enskilt största i Storbritanniens historia.

7. Lärdomar

Engelsmännen har själva, framförallt i Pitts delrapport från december 2007, pekat på att det finns utrymme för förbättringar inom det brittiska krishanteringssystemet. Dessa lärdomar behöver dock inte med automatik vara intressanta för svenskt vidkommande då länderna har olika krishanteringssystem, med olika fördelar och nackdelar i olika situationer, samt då länderna står inför olika hot, risker, sårbarheter.

De skillnader som finns mellan ländernas krishanteringssystem är bland annat att vi i Sverige lägger större vikt vid att skapa ett krishanteringssystem som ska klara att hantera kriser oberoende av deras uppkomst (all hazard approach), att vi tillmäter också det geografiska områdesansvaret en större betydelse samt att vi ger räddningsledaren stora befogenheter i den operativa verksamheten. Dessa tre nämnda skillnaderna kan i sin tur åskådliggöras med följande tre exempel. Varningssystem som byggs upp i England ska endast varna för ett visst hot men inte för ett annat. Flera myndigheter i England är ansvariga för olika typer av översvämningar, vilket kan leda till bristande resursutnyttjande. Ansvariga myndigheter har inte laglig rätt att beordra evakueringar av människor från översvämningsdrabbade områden.

Det finns dock mycket att beakta för Sverige av de lärdomar som britterna har dragit. I det följande presenteras dessa.

7.1 Regnvatten

Effekterna av klimatförändringarna har gett ett förändrat nederbördsmonster både i England och i Sverige, vilket bland annat kan leda till en intensiv nederbörd i Sverige liknande den under sommaren 2007 i England. Samtidigt är samhället planerat på grundval av den nederbördsstatistik som tagits fram under 1900-talet, och mycket tyder på att risken finns för att intensivt regnande kan leda till fler och mer omfattande översvämningar i framförallt södra Sverige.

Situationen har förvärrats av att vi i Sverige, liksom engelsmännen, torrlägger floders naturliga översvämningsområden och/eller bygger vallar runt dem, bygger fastigheter i dalar eller andra områden där man vet att översvämningsrisken är stor, lägger yttäckande beläggning (till exempel asfalt eller cement) som hindrar naturlig genomströmning av regnvatten, med mera.

7.2 Vallar

Av de vallkonstruktioner i England och Wales som blev utsatta för stigande vattenmassor blev hälften översvämmade. Detta betyder onekligen att de beräkningar som gjorts av vad vallarna ska klara för vattennivåer måste revideras.

7.3 Avlopp

Den allmänna meningen bland de översvämningsdrabbade i England var att avloppen täpptes igen snabbt för att de var dåligt underhållna. Sanningen visade sig vara att igentäppningen skedde för att vattenmängden var extremt stor samt för att allt bråte, som regnvattnet förde med sig ner i avloppssystemen, täppte igen rören. Avloppsvattnet kunde dessutom inte rinna ut någonstans då det var hög vattennivå där utloppen var placerade.

7.4 Kartering

I Storbritannien ska man troligtvis göra en ny kartläggning av var översvämningsriskerna finns i landet. Tidigare har man utgått från områden nära kusten och där floder kan svämma över. Nu kommer man även att beakta övriga delar av Storbritannien då man nu vet att ihållande regn kan skapa ytvattenansamlingar som leder till svåra översvämningar vid andra låglänta områden. I England blev till exempel bilister på motorvägar som lågt långt ifrån floder och hav instängda mellan vattenmassor.

7.5 Bebyggd mark

Motsättningarna mellan behovet av nya bostäder och faran av att bebygga områden i dalgångar och andra låglänta områden finns i de flesta länder. Kompromissen i England verkar bli att man kan få bygga i riskområden, efter myndighetsgodkännande, men man måste bygga på ett sätt som minimerar risker med översvämningar, till exempel fönstren på viss höjd, dörrar som går att täta, murar som är vattentäta mm

7.6 Jordbruksmark

Att förbättra vallar och slussar är väldigt kostnadsineffektivt. Det anses bland flera inblandade myndigheter i Storbritannien att det vore bättre att, utanför urbana områden, låta vattnet återta sina naturliga vägar. Detta kan man göra genom att åter låta floder svämma över där det inte bor så många människor, eller att helt enkelt återskapa våtmarken. Jordbrukarna, som känner sig träffade av förslagen då deras åkermark planeras att tas i anspråk, påpekar att det ur miljösynpunkt är bättre att behålla jordbruksmarken för att kunna odla jordbruksvaror lokalt i landet än att importera det från andra länder.

7.7 Näringsliv/Försäkringar

Många företag fick slå igen på grund av översvämningarna och vissa kommer aldrig mer att öppna, då de gått i konkurs. Nästan 90 procent av småföretagen hade inte en försäkring som täckte hela skadan. Speciellt små familjeföretag som inte hade försäkrat sig drabbades hårt av både översvämningen i sig och av att kunderna uteblev. För de som hade försäkringar kunde andra problem uppstå, såsom att den ekonomiska ersättningen försenades av att alla försäkringspapper förstördes i översvämningarna.

Vissa företagare upplevde ett uppsving i affärerna, bland annat hotell och vandrarhem, hantverkare och 'take away'-restauranger. Byggbranschen och hantverkare har efter översvämningarna haft bråda dagar.

Jordbruket drabbades även det hårt och då speciellt de lantbrukare som hade boskap, då evakueringen av dessa var lågt prioriterat och det var svårt att hindra djuren från att dricka förorenat vatten.

Vissa företagare klarade sig bättre än övriga då de bedrev en verksamhet, till exempel jordbruk, där man hade maskiner, pumpar med mera som kunde användas för att begränsa översvämningarnas skadeverkningar.

7.8 Frivilliga

I England och Wales användes frivilligorganisationerna i olika omfattning i olika regioner vid hanteringen av översvämningarna, där man framförallt hjälpte till med humanitära uppgifter.

I Sverige har under de senaste åren frivilliga resursgrupper bildats där främst frivilliga försvarsorganisationer ingår. De får en utbildning som kvalificerar dem för vissa uppgifter, allt efter samråd mellan kommunen och den som har ansvar för gruppen. Med erfarenheterna från England kan man se en möjlighet att bredda verksamheten, genom att kontakta organisationer med humanitära verksamheter och förmå dem att i förekommande fall inte bara se på vad de kan göra utomlands utan även hur de skulle kunna vara till nytta som frivilligresurs vid olyckor och katastrofer i Sverige.

Referenser

Pitt Review, <http://www.cabinetoffice.gov.uk/thepittreview.aspx>

Förkortningar

CCS	Civil Contingencies Secretariat
Civilf	Civilförsvarsförbundet
COBR	COBRA används i dagligt tal som benämning på "Civil Contingencies Committee" och kommer från COBR. COBR "Cabinet Office Briefing Rooms" sammanträdesrum som används vid nationella eller regionala kriser.
DEFRA	Department for Environment, Food and Rural Affairs
EA	Environment Agency
KBM	Krisberedskapsmyndigheten
MET- office	Meteorological office
SMHI	Statens Meteorologiska och Hydrologiska Institut
SRV	Statens Räddningsverk

Titel: Lärdomar av översvämningarna i England 2007

Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)

KBM:s dnr: 1102/20081102/2008

Skriften kan laddas ner från Krisberedskapsmyndighetens webbplats www.krisberedskapsmyndigheten.se