

Massevakeringen inför orkanen Gustav

Erfarenheter och lärdomar för det svenska
krishanteringssystemet

Christer Brown och Anders Johansson
17 december 2008
Dnr 1891/2008



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

Titel: Massevakeringen inför orkanen Gustav: Erfarenheter och lärdomar
för det svenska krishanteringssystemet

Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)

KBM:s dnr: 1891/2008

Förord

Orkanen Gustav drabbade Louisiana nästan exakt tre år efter orkanens Katrinas svallvågor fick skyddsvallarna runt New Orleans att brista och översvämmade staden. Detta resulterade i att hundratusentals människor flydde, att tusentals blev strandsatta på hustak och, och nästan två tusen omkom. Myndigheterna på lokal, delstatlig och nationell nivå har sedan dess arbetat intensivt för att samma sak inte skulle få hända igen när nästa stora orkan, som blev Gustav, slog till. All planering inriktades mot en totalevakuering av befolkningen för att hindra att fler människoliv gick till spillo. Total evakuering upplevdes vara det enda alternativet eftersom det inte var möjligt att på kort sikt förstärka vallarna så att de garanterat kunde stå emot effekterna av orkaner i kategori 4-5.

Gustav blev myndigheternas första tillfälle att tillämpa evakueringsplanen vilket bevitnades av hundratals journalister från ett dussintal länder. Uppskattningsvis evakuerades 1,9 miljoner människor från södra Louisiana. Endast 10.000 invånare stannade kvar i New Orleans som i stort sett skonades av orkanen.

Syftet med denna rapport är att beskriva hur myndigheter tillsammans med ett antal frivilligorganisationer lärde av sina tidigare erfarenheter för att sedan genomföra totalevakuering av en befolkning som är dubbelt så stor som Stockholms. Relevansen av att studera erfarenheterna från Gustav kan spontant ifrågasättas i ett svenskt perspektiv – sedan kallet krigets slut finns det inget uppenbart hot mot Sverige som skulle motivera genomförandet av massevakuering. Men bara under de senaste tio åren har evakuering i mindre skala dock blivit nödvändig när samhällen drabbats av översvämmningar, infrastrukturella störningar i samband med naturkatastrofer (som Gudrun), större bränder samt vid kemikalieolyckor. Flodvågskatastrofen och kriget mellan Israel och Hizbollah i Libanon påminner om att evakueringar kan ske av svenskar utanför Sverige. Erfarenheterna ifrån evakueringen inför orkanen Gustav skall därför förstås ur ett perspektiv där tillämpningen i det svenska krishanteringssystemet främst handlar om en generellt ökad medvetenhet kring problematik förknippad med evakueringar. Att komplexiteten i dessa frågor är omfattande och kräver planering och ett proaktivt förhållningssätt. Att det krävs specifika och utvecklade förmågor för att kunna genomföra omfattande evakueringar såsom vid en kärnkraftolycka. Och slutligen att det även vid begränsade evakueringar är mångt och mycket samma problematik som vid en massevakuering om än i en mindre skala.

Studien kan anses ligga i linje med regeringens proposition *2007/08:92 Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull* som betonar "att ständigt lära av kriser som har inträffat är en viktig grund för utveckling av arbetet inom krisberedskapsområdet." Den bör också ses som ett komplement till tidigare KBM och/eller SRV finansierade studier samt observatörsinsatser som har syftat till att dra lärdomar från amerikansk krishantering vid naturkatastrofer såsom orkanen Katrina och skogsbränderna i Kalifornien 2007. Regelbundet återkommande studietillfällen tillför förståelse för kontextualitetens inverkan på utvecklingen av krishanteringsförmågan. Mellan kontext och förbättrad krishanteringsförmåga finns en viktig dynamik som denna typ av studier bidrar till att fånga upp. Effekterna av en kris medför förändringar i lagstiftningen,

förändring av organisatoriska strukturer och anpassningar i krishanteringsplaneringen.

Nationellt centrum för krishanteringsstudier (CRISMART) vid Försvarshögskolan engagerades av KBM under sent 2008 för att studera evakueringen av New Orleans inför orkanen Gustav. Författarna skulle vilja tacka professor Arjen Boin vid *Louisiana State University School of Public Administration*, fil.dr Jude Egan och fil.dr Brian Gerber vid *Stephenson Disaster Management Institute*, Vince Pearce vid *US Department of Transportation* samt t.f försvarsdirektör och avdelningschef Hans O Spets vid Länsstyrelsen i Stockholms Län för deras värdefulla stöd under arbetet med denna studie.

Christer Brown

Anders Johansson

Analytiker

CRISMART, Institutionen för säkerhet och strategi (ISS), Försvarshögskolan

Innehåll

1	Sammanfattning och läsanvisning	7
2	Lärdomar för det svenska krishanteringssystem	18
2.1	Krisberedskap	18
2.2	Krisledning.....	20
2.3	Den politiska dimensionen.....	21
2.4	Kostnadsuppföljning och utbetalning av ersättning.....	22
2.5	Kriskommunikation	23
2.6	Evakuering	25
2.7	Inkvartering av evakuerade individer	29
2.8	Hantering av djur i samband med evakuering	30
2.9	Återkomst.....	31
2.10	Infrastruktur	31
2.11	Privata sektorns roll	31
2.12	Frivilligorganisationer	32
2.13	Teknik	32
3	Bakgrund	34
4	Kronologi	38
5	Tillvaratagande av lärdomar och upprättande av planer	45
6	Samverkan	58
7	Kriskommunikation	70
8	Frivilligorganisationers roll i samband med evakuering	79
9	Hanteringen av djur under evakueringen	85
	Bilaga 1. Akronym/förkortningar	94
	Bilaga 2. Louisiana Emergency Evacuation Map	96
	Bilaga 3. Southeast and Southwest Louisiana Contraflow Plans	97
	Referenser	98

1 Sammanfattning och läsanvisning

Orkanen Gustav av styrkan kategori 2 träffade kusten vid Houma, Louisiana den 1 September 2008, och svepte vidare väster om New Orleans. Då den avstannade över Louisianas residensstad, Baton Rouge, slet Gustav sönder stadens infrastruktur och i dess efterbörd lämnades hundratusentals invånare utan elektricitet och adekvat tillgång till bensin. Runt omkring i delstaten och den närmaste regionen samlades invånarna från södra Louisiana runt teve och radioapparater. Andra surfade Internet efter nyheter och bloggar eller laddade upp podcast på sina iPods i jakt på information om huruvida det var möjligt att återvända eller inte och i så fall när. Med orkanen Katrina som jämförelse var Gustavs inverkan på New Orleans lyckligtvis obetydlig. Orkanens bana skonade skyddsvallarna från att översköljas eller rämna. Skador från vinden var minimala. Elförsörjningen förväntades vara återställd inom några dagar.

I New Orleans, strax innan orkanen drog in över kusten, var gatorna var tomma med undantag av några patrullerande polisbilar och patruller från Nationalgardet. Stadens 270000 invånare hade nästan alla evakuerats. Kommunerna hade, i samverkan med Louisiana och nationella myndigheter, lyckats att evakuera uppskattningsvis 1,9 miljoner invånare vilket var hela 700000 fler än då orkanen Katrina slog till. Hotet från orkanen Gustav hade medfört att myndigheterna utlöste sina evakueringsplaner vilka alla hade blivit reviderade eller helt omskrivna sedan orkanen Katrina tre år tidigare.

Syftet med denna rapport är att beskriva hur berörda myndigheter och organisationer tog lärdom av tidigare erfarenheter och integrerade dessa i planeringen för evakueringen av New Orleans och dess grannkommuner. Observationerna relateras till den svenska kontexten närhelst det är möjligt för att stärka kunskapsbasen om massevakueringar i samband med katastrofer. Att det svenska krishanteringssystemet kan gynnas av denna typ av studier fastslogs i propositionen 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*. Denna studie skall ses som ett komplement till tidigare studier om amerikansk krishantering som finansierats av Krisberedskapsmyndigheten och Räddningsverket.

Betydelsen av denna typ av fall ur ett svenskt perspektiv är inte uppenbar. Krigshotet under kalla kriget är borta vilket gör att kärnkraftsolyckor tycks vara den enda kvarvarande risk som kan föranleda evakuering av större befolkningscentra. Detta fråntar dock inte att behovet av att kunna genomföra mindre evakueringar kvarstår. Bara under den senaste tioårsperioden har kommuner och regionala myndigheter bistått begränsade utrymningar av individer som stått inför översvämningar, infrastrukturella störningar från stormar (såsom under Gudrun 2005), skogs- och storbränder samt vid kemikalieolyckor. Svenska myndigheter har också assisterat evakueringen av svenskar som drabbades av flodvågskatastrofen i Thailand 2004 och under kriget i Libanon 2007. Trots att Sverige inte lever under hotet av att drabbas av katastrofartade orkaner är många av de utmaningar som associeras med evakueringen inför sådana relevanta i en svensk kontext med likartad problematik för genomförandet av mindre evakueringar.

Nationellt centrum för krishanteringsstudier (CRISMART) vid Försvarshögskolan (FHS) i Stockholm har stöttat KBM med att studera evakueringen av New Orleans och dess intilliggande kommuner utifrån en rad olika perspektiv. Integrering av lärdomar i planeringsprocesser har nämnts tidigare. Andra är risk,- och kriskommunikation, alarmering, samverkan, frivilligorganisationers medverkan samt evakueringen av djur och sällskapsdjur. Denna studie har genomförts under månaderna oktober till december 2008. Empiriskt underlag utgörs av nyhetsrapportering, vittnesmål vid kongressutfrågningar, uppföljningsrapporter samt intervjuer med olika aktörer som genomfördes mellan 10-14 november. Dessa personers medverkan är betydelsefull och värderas högt.

Huvudsakliga slutsatser

Att fallet med Gustav visar att genomförandet av massevakuering innebär uppenbara utmaningar att hantera. Att betydande tidspress och det stora antalet av själv,- och understödda evakuerande medför en i högsta grad komplex situation. Att förutsättningarna för framgångsrikt genomförande är avhängigt ett intensivt och långsiktigt gränsöverskridande multinivåplaneringsarbete. Att denna typ av planering är av kritisk betydelse för befolkningstäta områden i en högriskzon såsom New Orleans.

Denna typ av planering kan användas för att klara ut roller och ansvarsförhållanden mellan myndigheter, privata företag samt icke-statliga aktörer inklusive frivilligorganisationer. Planering av denna typ är kostsam att genomföra men kan bidra till att klargöra vanliga problemställningar och även ha överspridningseffekter för hanteringen av frågor som är relaterade till andra sammanhang. Krishanteringsplanering bör uppfattas som en dynamisk process. *Federal Emergency Management Agency (FEMA)* koncept för en *warm cell* jämte resursbanken, *National Response Framework Resource Center*¹ är intressanta att ägna ytterligare eftertanke kring. Dessa utgör pattnormer och influerar de aktörer som är involverade i multinivåplanering att öka sin kännedom om samverkans-, och huvudmannaskapsfrågor.

Föga överraskande framhåller denna fallstudie betydelsen av att testa, öva, utvärdera och revidera de planer som är under framtagning. En utmaning för planerare är att utveckla kostnadseffektiva övningar som på ett adekvat sätt testar generella och regionspecifika antaganden utan att för den sakens skull fastna i ett rent organisatoriskt tänkande i relation till de värsta tänkbara scenarier som planeringsarbetet baseras på.

Exemplet med FEMA före och efter orkanen Katrina visar tydligt vikten av att bygga och vidmakthålla robusta organisationer med tillräcklig personalförsörjning som kan arbeta nära övriga aktörer. Av lika stor vikt är att skapa förutsättningar för ett gott samarbetsklimat, delat ansvar och proaktiva tänkesätt på alla myndighetsnivåer och mellan regioner vilket kan kräva förändringar i organisationers kultur och inställning. Det kan även medföra ökad tydlighet i rollspel, ansvar och ersättningsfrågor. Den privata sektorn och andra

¹ <http://www.fema.gov/emergency/nrf/>

icke-statliga aktörer inklusive frivilligrörelsen måste inkluderas i denna process med hänsyn till deras ökade roll i att stärka samhällsberedskapen för kriser.

Ett gemensamt ramverk som beskriver standarder och principer för operativ och taktisk ledning, myndighetssamverkan, samverkan mellan regioner samt koordination av resurser såsom det amerikanska *National Response Framework* (NRF) är av intresse i en svensk kontext. Ett sådant ramverk kan öka modularitet och interoperabilitet på lokal, regional och nationell nivå samt för alla icke-statliga aktörer. Insatsfunktioner såsom logistik och förnödenhetsförsörjning kan skötas mer effektivt då inblandade aktörer organiserar sig i fördefinierade stödfunktioner motsvarande *Emergency Support Functions* (ESF) som leds av den aktör som utsetts till huvudman.

Denna typ av ramverk kan också utgöra grunden för att skapa en samlad lägesuppfattning. Trots att ingen myndighet har ett huvudansvar för detta kan ett ramverk ändå skapa förutsättningar för bättre informationsutbyte mellan myndigheter och organisationer som i sig medför att samlade lägesuppfattningar kan erhållas i ett gemensamt ledningssystem.

Hanteringen kring orkanen Gustav var starkt politiserad. Flera faktorer utesluter i Sverige politikerstyrning av utformningen av insatser även om det finns utrymme för att stärka bilden av politiker vid ansvariga departement genom hur de styr sina myndigheter. Vidare visar planeringen av evakueringsrutterna i Louisiana att dessa utformas med starka politiska hänsyn snarare än utifrån rena rationaliteter.

Den amerikanska Staffordlagen tillåter att statliga medel avdelas innan förutsägbara katastrofer såsom orkaner och andra meteorologiskt relaterade händelser slår till vilket främjar proaktivitet på lokal och regional nivå att initiera beredskapshöjande åtgärder. I likhet med tidigare observatörsrapporter ser även denna rapport att krishanteringssystemet skulle kunna dra nytta av om ett sådant upplägg studerades vidare.

Alldeles innan orkanen Gustav drog in över land fick allmänheten sin information via teve, radio, tidningar och via myndigheters och andra aktörers webbsidor. I lokalsamhället spred polisen uppmaningen om evakuering via högtalarbilar. Dessa metoder ansågs effektiva även om det är oklart huruvida de skulle vara tillräckliga vid ett omfattande elavbrott. Precis som i Sverige undersöker även myndigheterna i Louisiana de nya möjligheter som finns för att sprida viktiga meddelande till allmänheten genom dom nya tekniska möjligheter som introduceras. Framför allt yngre människor använder i ökande utsträckning icke-traditionella medier och kommunikationsplattformar (Facebook, Twitter, iPod) tillsammans med mobil teknik och arbetet med att utvärdera användbarheten för dessa att sända akuta meddelanden i bör fortsätta.

Användningen av alarmeringsnumret 911 (112 i Sverige) i omvänd funktion kan med fördel utredas för svenskt ändamål och i synnerhet den teknik som innebär att det även går att nå ut till alla mobiltelefoner i ett visst område. För närvarande tycks det finnas integritetsfrågor kopplat till denna typ av användning som även bör utredas.

Så kallade *public service announcements* (PSA), vilket motsvarar den typ av samhällsviktig information som kan ses på bland annat SVT:s "Anslagstavlan", är ett effektivt och billigt sätt att nå ut till allmänheten. Användningen av olika typer av kända personer bidrar till att nå mer specifika målgrupper. Även kommersiella mediebolag, teve-, och radiostationer kan tänkas distribuera dessa meddelanden gratis som en goodwillgest mot samhället. En långsiktig riskkommunikationsstrategi där samhällsviktig information i form av ovanstående "spottar" ingår som en mindre del kan bidra till att lindra negativa "vargen kommer"-effekter för allmänhetens beredskap, såsom myndigheterna o New Orleans gjorde i samband med orkanen Gustav.

Sverige saknar troligtvis kapacitet att genomföra en massevakuering av den omfattning som sågs i New Orleans med intilliggande kommuner. Sannolikheten för att en sådan evakuering ska vara nödvändig är mycket mindre än vid Gulfkusten även om ett antal olika hotfulla situationer kan och medför behov av mindre evakueringar av begränsade områden. Men enbart detta skäl motiverar fortsatta studier inom området. Nedan listas specifika frågeställningar.

Fallet med orkanen Gustav visar på den komplexitet förknippat med en större metropol som består av ett flertal samhällsgrupper med särskilda behov vid transporter och inkvartering. Vissa av dessa grupper består av individer har egna transportmöjligheter och/eller ekonomiska medel för transport och inkvartering. Andra saknar dessa förutsättningar och kan utgöras av patienter, personer vid äldreboenden eller som omfattas av andra äldreomsorgsformer, turister, illegala invandrare, interner men även personer dömda för sexbrottslighet vilka alla har behov av samhällets stöd eller kräver någon typ av sårlosningar i den planering som efterlyses hos myndigheterna på olika nivåer i Sverige.

Efterföljande studier av evakueringar i en svensk kontext bör undersöka bland annat lagrum för obligatoriska utrymningar, fruktbara sätt att tillse efterlevnad av obligatorium samt de faktorer (ekonomiska, sociala, kulturella) som inverkar vid individens beslutsfattande rörande evakuering. Även bevaknings-, och säkerhetsfrågor, alternativa sätt att tillgängliggöra kontanter vid elbortfall samt förutsättningar och möjligheter för samhället att ge socialstöd och betala ut ersättningar till personer i nöd bör omfattas av utredningen. De särbehov av transportstöd och inkvarteringslösningar som grupperna ovan och även demografiska undergrupper såsom småbarnsfamiljer har bör bedömas och de offentliga och privata sektorernas tillgängliga resurser bör inventeras. Vikten av att kunna ge adekvat information till de evakuerade vid de olika inkvarteringsplatserna kan inte nog understrykas. Denna information måste dessutom vara målgruppsanpassad.

Delstaten Louisiana har troligen mer erfarenhet av att omdirigera vägtrafik i så kallat *contraflow* än någon annan i USA. Konceptet innebär en effektiv men personalkrävande metod för att utnyttja befintlig infrastruktur för att på ett smidigt sätt öka trafikkapaciteten i en bestämd riktning under en kort period. Att tillämpa *contraflow* på trafikhuvudleder kring Stockholm är tänkbart men kräver

omfattande planering och tillräckligt med personal jämte utbildning av trafikanterna.

I vissa fall är inte evakuering möjlig eller till och med farligare än att söka skydd och kvarstanna. Sjukhusen i New Orleans evakuerar exempelvis inte intensivvårdspatienter eftersom det är större risk för deras liv att evakuera än att kvarstanna. Att söka skydd och kvarstanna är ett mer fruktbart alternativ för att skydda medborgarna från att exponeras för vissa typer av hot samtidigt som det är avgjort mindre kostsamt. En utvecklad modell för inrättandet av gemensamma skyddsrum har utvecklats av *Critical Incident Analysis Group* (CIAG) vid *University of Virginia*.²

Efter orkanen Gustav visade invånarna stor otålighet över att inte få påbörja återinflyttningen så snart det kunde konstateras att inga översvämningar skett. Bilköer bildades vid avspärningarna runt staden och den humanitära aspekten av detta blev påtaglig. Planerna för en evakuering bör även omfatta hur återinflyttning ska ske även om detta är avhängigt det hotbilden.

Omfattningen av kvarstannande i New Orleans i samband med orkanen Katrina är delvis avhängigt bristen på individuell och det offentliga planering av hur djur och sällskapsdjur skulle hanteras. Situationen innan Gustav var annorlunda då ett antal olika organisationer gavs ansvar för att utföra evakuering av djur och deras ägare. Möjligheter och problem förknippat med detta för svenskt vidkommande bör övervägas.

Aktörer inom den privata sektorn spelade en avgörande roll i att tillhandahålla transportresurser såsom bussar, tåg och flyg under evakueringen även om dessa inte helt lyckades att uppfylla de avtal som tecknats med delstaten Louisiana och få fram rätt antal bussar. Då antalet offentliga aktörer inom detta område är få och minskande verkar det som det finns få alternativ till de privata aktörerna för avgörande delar av transportuppgifterna. Utmaningen för planerna är att göra alternativplaner utifall att transportresurser uteblir samt att hitta mekanismer som gör att tillgängliga resurser behovsprioriteras på ett adekvat sätt. Försvarsmakten tycks inte längre vara ett möjligt alternativ med hänsyn till krympande resurser och omfattande internationellt engagemang.

Frivilliga organisationer spelade en avgörande roll för att i synnerhet hantera evakueringsläger och tillsyn av djur i Louisiana. Vissa frivilliga organisationer gavs till och med formellt ansvar att leda, validera och certifiera förmågan hos andra frivilligrörelser på uppdrag av delstaten. Det är dock uppenbart att dessa organisationer är i behov av utbildning i de ledningsförhållanden som råder, att de representeras vid ledningscentraler och de är interoperabla med de lednings-, och sambandssystem som används.

² Critical Incident Analysis Group (2008)

Summary in English

Hurricane Gustav came ashore as a Category 2 storm over Houma, Louisiana on 1 September 2008, sweeping to the west of New Orleans. Lingering over the Louisiana capital, Baton Rouge, Gustav tore at the city's infrastructure, leaving in its wake hundreds of thousands without electricity and reliable access of adequate amounts of petrol. Across the state and the wider region, residents of southern Louisiana huddled around televisions and radios, others surfed their way from news website to blog and back, some updated podcasts on their iPods, all looking for word as to if and when they could return home. With Hurricane Katrina in 2005 as a point of comparison, Gustav's impact on New Orleans was, thankfully, unremarkable. Due to the storm's track, the levees were neither overtopped nor breached. Wind damage was minimal. Power was expected to be restored in only a few days' time.

What was remarkable was the scene in New Orleans prior to landfall, the streets eerily deserted but for the occasional local police or National Guard patrol. The city, with a post-Katrina population of 270,000, had been almost completely evacuated. Across the region local authorities working in concert with the State of Louisiana and the Federal government had succeeded in facilitating the evacuation of approximately 1.9 million residents, a full 700,000 more than ahead of Katrina. Hurricane Gustav provided authorities with an opportunity to implement a set of evacuation plans, many of which had been revised if not wholly redeveloped after Hurricane Katrina, which came ashore almost exactly three years earlier.

The purpose of this report is to describe how relevant local, State, and Federal agencies, voluntary organizations and other non-governmental organizations took inventory of and then integrated past lessons into their planning, which was then applied in effecting the evacuation of New Orleans and neighboring parishes ahead of Hurricane Gustav. To the extent possible, these observations are then applied in a Swedish context so as to ultimately increase the Swedish knowledge base concerning mass evacuations in the face of catastrophe. That the Swedish emergency management system and that of other states can benefit from studies of this kind is reflected in Swedish policy (2007/08:92 *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*). This study in particular can be seen as a complement to previous studies of American crisis management funded by the Swedish Emergency Management Agency (SEMA) and the Swedish Rescue Services Agency (SRSA).

The salience of such a case is not immediately clear from a Swedish perspective. After all, since the cessation of Cold War hostilities few threats to Sweden have emerged or persist barring a nuclear accident which might prompt the evacuation of a major population center. However, this is not to suggest that evacuations on a smaller scale have not been required. In only the last ten years, local and regional authorities have facilitated the limited evacuation of individuals in the face of localized flooding, infrastructural disruptions as a result of storm events (such as Hurricane Gudrun in 2005), structural and forest fires, and chemical accidents. Swedish authorities have also worked to facilitate the evacuation of Swedes from Thailand after the 2004 tsunami disaster and during

the 2007 conflict between Israel and Hizbollah. While Sweden may not live under the threat of catastrophic hurricanes, many of the challenges associated with pre-storm evacuation bear considerable similarities with those faced in a Swedish context, albeit on a smaller scale.

The National Center for Crisis Management Studies and Training (CRISMART) at the Swedish National Defence College (SNDC) in Stockholm, working in support of SEMA, has examined the evacuation of New Orleans and surrounding parishes from a number of different perspectives. The process by which relevant actors went about learning from past experiences and subsequently integrating these lessons into their organizational planning has already been mentioned. Other themes examined in this report include: risk/crisis communication and crisis messaging ("sounding the alarm"); cooperation and coordination between and among relevant actors; the role of voluntary organizations and non-governmental organizations in facilitating evacuation; and the management of animals, including household pets, during the evacuation. This study has been conducted over the course of three months, between October and December 2008. The empirical basis for the study consists of news reports, Congressional testimony, after-action reports, and interview responses gathered in Baton Rouge, Louisiana and New Orleans on 10-14 November and in follow-on correspondence. The cooperation of those interviewed is greatly appreciated.

Key findings

That the execution of evacuations on any scale is challenging is immediately apparent upon examining the Gustav case. The sheer size of the population relocating independently or with official assistance, the number of formal and informal actors facilitating this process, and significant time pressures make for an exceedingly complex situation. As demonstrated here, though, intense and long-term multi-level and multi-jurisdictional planning on a regional level is likely to improve the prospects of operational success. In highly populated at-risk areas such as New Orleans, this is critical.

Such planning may serve to clarify respective roles and responsibility between and among public departments and agencies, private sector actors and non-government organizations, including voluntary organizations. While costly from an organizational perspective, planning of this kind can facilitate common understanding of problems and may even have spill-over effects in improving multi-jurisdictional responses in other unrelated contexts. To the extent possible, crisis planning should be understood as a dynamic process. The Federal Emergency Management Agency's (FEMA) *warm cell* concept and the National Response Framework Resource Center (<http://www.fema.gov/emergency/nrf/>) are interesting to consider further, as they provide platforms for relevant actors to on a multi-level basis regularly influence relevant planning processes, thereby increasing inter-organizational familiarity and ownership.

Unsurprisingly, study of the case suggests the importance of evaluating emerging plans through exercises and training. A challenge for planners is to develop cost-effective exercises which adequately test planning assumptions at

a general and region-specific level without entrenching organizational thinking around "worst case" scenarios.

The example of FEMA prior to and during Hurricane Katrina clearly illustrates the importance of building up and actively maintaining robust organizations with adequate manpower capable of working closely with other partners. Just as critically, a spirit of cooperation, shared responsibility and pro-activity should be fostered across levels of government and jurisdictions, though this may require sometimes grating shifts in organizational attitude and/or culture. It might also entail the clarification of roles, responsibilities, and even compensation schemes. The private sector and NGOs, including voluntary organizations, must be included in any such process, given the increasingly vital role they play in preparing society for and responding to crisis.

A common framework describing protocols and procedures for operational and tactical command, inter-agency, multi-jurisdictional cooperation and resource coordination such as that found in the National Response Framework (NRF) is of interest in a Swedish context. Such a framework might enhance organizational interoperability at the local, regional, state and even non-governmental levels such that crises can be dealt with a modular fashion; response elements, such as logistics or mass feeding, might be addressed more effectively were engaging agencies to organize themselves around pre-determined, formal Emergency Support Functions (ESF), with a single agency or agencies assigned primary responsibility.

Such a framework might also lay the groundwork for the provision of better common situational awareness in a Swedish context. While it is not apparent that responsibility for situational awareness should rest with one single agency, such a framework might better ensure the effective share of information between agencies and organization such that situational awareness is in aggregate improved.

The management of Hurricane Gustav was heavily politicized. There are a number of factors (systemic structure, historical precedent, etc.) which preclude an equally politicized response in a Swedish context, though crisis may nonetheless offer opportunities for the "image refinement" of agencies and their sponsors. Furthermore, the example of the southwestern Louisiana *contraflow* plan suggests that political pressures can prompt the development of questionable planning from a usability standpoint.

The Stafford Act allows for the release of Federal funding ahead of foreseeable disasters, such as hurricanes and other meteorological events, thus promoting further pro-activity on the part of local and state jurisdictions in initiating preparedness activities. Just as previous observer reports have suggested, the Swedish crisis management system would be well-served were the prospects for a similar arrangement explored further.

Immediately prior to the arrival of Hurricane Gustav, information to the public was conveyed by television, radio, print, and on websites operated by various government and non-governmental organizations. In local communities, local

police broadcast the Mayor's evacuation order using in-car public address systems. These were deemed effective, though it is unclear that these means would be adequate in the event of a no-warning evacuation or where electricity is lost. Just as in Sweden, authorities in Louisiana and at the Federal level are examining the future of public messaging as new means of communications emerge. Given the extent to which younger Swedes consume non-traditional media in recently developed platforms (social networking softwares (Facebook, Twitter), iPods, combination mobile phone/mp3 players, etc.), this work should be pursued further.

The use of "reverse 911" (allowing the targeting of telephones in a delimited geographic area for message dissemination) should be examined in Sweden, but particularly its application pertaining to mobile phones. There are at present issues related to personal integrity which prevent its targeting of these devices.

Public service announcements (PSAs) similar to *Anslagstavlan* on Swedish public television are an effective and relatively inexpensive way to raise general public awareness of a given issue. The use of notable figures, including celebrities, may be an effective way of targeting specific demographics in society. As a gesture of goodwill to the community, private television and radio channels may be willing to broadcast PSAs *gratis*. A long-term risk communication strategy in which PSAs play a small role might help to mitigate the negative effects of "cry wolf" situations on overall public preparedness, as State officials foresee happening in New Orleans after Gustav.

Sweden is likely to lack the capacity to effect a large-scale evacuation as that witnessed from New Orleans and surrounding parishes. The likelihood that such an evacuation would be necessary is much smaller than along the Gulf Coast, though any number of threats can and do prompt evacuations limited in time and proximity from the affected area. For this reason alone, further study is warranted on the subject. Specific issues are listed below.

The Gustav example serves to illustrate the complexity of evacuating a major metropolis, which consists of innumerable groups with specific evacuation and sheltering needs. Some of these groups, such as individuals with disposal income and access to personal transport, are able to self-evacuate and even self-shelter (in hotels, at the homes of family/friends, at second homes, etc.). Others of lesser means, those with no access to personal transport, patients at hospitals, nursing home residents, individuals receiving medical care in the home, tourists/foreign nationals, illegal immigrants, prisoners, and even sex offenders are likely to require specific forms of assistance, the planning for which is unlikely to exist at most levels in Sweden.

Any study of evacuations in a Swedish context should examine, among other things: legal/constitutional support for particularly obligatory evacuations; effective enforcement practices; factors (financial, social, cultural) influencing individual decision-making concerning evacuation; the provision of security in evacuated areas; contingency planning in the event that traditional currency distribution and transaction modes (automatic teller machine, credit/debit card, etc.) are not possible; and individual assistance/compensation policies. The

specific transportation and sheltering needs of the demographics listed above and even subsets thereof (families with young children, for instance) should be assessed and existing capabilities available within the public and private sectors inventoried. The provision of information available at shelters can not be emphasized enough, though even this must be carefully formulated to reach intended demographics.

The State of Louisiana has perhaps the greater experience of implementing *contraflow* anywhere in the US. The concept is an efficient yet highly labor intensive method by which to exploit existing infrastructure so as to swiftly move a large volume of traffic in a single direction over a short period of time. *Contraflow* is conceivable on major arteries in the Swedish capital with limited access in the form of on- and off-ramps, but requires extensive planning, adequate manpower, and intense public education.

In certain instances, evacuation may not be feasible or may in fact be more risky than simply sheltering in place (SIP). For instance, hospitals in New Orleans do not evacuate certain critical care patients, given that loss of life is potentially greater during the evacuation process than in remaining in hardened facilities in the city. SIP may be a more feasible means of protecting citizens from exposure to a given threat, and is decidedly less cost prohibitive. One possible refined SIP model, so-called Community Shielding, has been developed by the Critical Incident Analysis Group (CIAG) at the University of Virginia.³

In the wake of Gustav, residents demonstrated a clear impatience when not permitted back into the city once it was determined that no major flooding had taken place. Long lines of cars gathered at checkpoints around the city, where a humanitarian situation emerged. Planning for evacuations should also entail consideration of how the reverse should take place, though this is admittedly wholly dependent on the nature of the threat.

The extent to which local residents remained in New Orleans ahead of Hurricane Katrina can in part be explained as the result of inadequate individual and official planning for the management of animals including household pets. The situation was quite different ahead of Gustav, with a number of organizations formally tasked with facilitating the movement of animals and their owners out of the region. The possibilities for and difficulties associated with effecting the same in Sweden should be considered.

Private sector actors played a critical role in providing platforms in the form of buses, trains, and aircraft for evacuation, though these were not always available in the numbers stipulated in contracts with the State of Louisiana. As public agencies dwindle in size there appears to be little alternative to the use of private actors for certain critical missions. The challenge for planners is to formulate contingency planning in the event that these can not be met with available assets, but also to put mechanisms in place so as to ensure that available assets are prioritized appropriately. The Swedish Armed Forces does

³ Critical Incident Analysis Group (2008)

not appear to be a feasible alternative, given their limited capabilities and foreign commitments.

Voluntary organizations played a critical role in particularly sheltering and animal management activities in Louisiana. Somewhat surprisingly, certain voluntary organizations were assigned formal responsibility for leading certain types of response missions and credentialing of other voluntary organizations. However, it is clear that for such arrangements to work, such organizations must be fully trained in relevant command structures and work processes, fully integrated into coordination centers, and equipped with interoperable communications equipment.

2 Lärdomar för det svenska krishanteringssystem

Detta kapitel samlar erfarenheterna ifrån evakueringen av New Orleans och övriga kommuner och sätter dessa i relation till det svenska krishanteringssystemet. Erfarenheterna är av såväl generell karaktär som mer specifika vad gäller planering inför och genomförande av evakueringar i en svensk kontext. Författarnas observationer som är relevanta i detta sammanhang har hämtats från andra delar av rapporten och organiseras in i ett antal tematiska delar. Resultaten kan användas för att inspirera utvecklingen av det svenska krishanteringssystemet och bör inte uppfattas som rena rekommendationer för reformeringar av detsamma.

2.1 Krisberedskap

Den gradvisa befolkningsökningen i New Orleans efter orkanen Katrina visar att människor är beredda att etablera företag och bosätta sig i klart utsatta områden och leva med risken för att drabbas av naturkatastrofer. Motiven är av varierande karaktär där kulturella, praktiska, politiska och/eller ekonomiska kan anses vara de främsta. Stadens utbredning kan förvisso regleras av översiktsplaner och byggrestriktioner men exemplet New Orleans visar svårigheterna med att motstå den dynamik som får redan etablerade städer att fortsätta växa. Den planering som syftar till att minska effekterna av framtida orkaner har därför inriktats på att stärka stadens motståndskraft och på sikt begränsa behovet av evakuering från de delar av staden som förblir sårbara för bland annat översvämningar.

Arbetet kräver ett långvarigt och djupt engagemang av berörda myndigheter på samtliga nivåer, privata aktörer, frivilligorganisationer och lokala intresseföreningar. Redan innan Katrina samverkade centrala myndigheter med myndigheter på delstatsnivå för att utveckla en katastrofplan anpassad till de specifika förhållandena i Louisiana och de angränsande delstaterna. För att förtydliga roll-, och ansvarsfördelning och öka medvetenheten om aktörernas olika förmågor och behov av understöd vid en krissituation fördjupades planutvecklingsarbetet ytterligare efter Katrina. Deltagandet i de många planeringsmötena upplevdes som påtagligt resurskrävande av många deltagande myndigheter. Samtidigt är de ense om att utfallet är mycket positivt och har resulterat i en samsyn kring probleminramning och behovet att koordinera resurser för genomförandet av en evakuering. Planeringsarbete har också stärkt kontaktytorna mellan myndigheterna vilket bidragit till förmågan att hantera andra gränsöverskridande frågeställningar som inte är relaterade till orkanen Gustav.

I ett svenskt perspektiv kan regionalt anpassade planeringsprocesser användas för att stärka beredskapen att hantera effekterna av översvämmande älvar, olyckor vid kemikalieanläggningar och transporter av farligt gods. Även vid andra krisscenarier, som kräver gränsöverskridande samverkan för en framgångsrik insats, kan regionalt anpassade planeringsprocesser nyttjas. Här kan tidigare initiativ för att skapa mekanismer för regional samordnad planering

såsom NORDSAM tjäna som förebilder och testplattformar för utvecklingen av dessa typer av planeringsprocesser.⁴

Federal Emergency Management Agency (FEMA) menar att planering ska ses som en dynamisk process. Efter Katrina reviderades regionens evakueringsplan som sedan spreds till berörda myndigheter. FEMA etablerade därefter en så kallad *Warm Cell* i Baton Rouge för att skapa kontinuitet i nästa planeringsfas med sina motparter vid *Governor's Office of Homeland Security and Emergency Preparedness (GOHSEP)* i syfte att ha en så aktuell och fungerande plan som möjligt inför "orkansäsongen".

Denna typ av cyklistiska och säsongsrelaterade planeringsmodell kan användas för att hålla krisplaneringen aktuell inför exempelvis höststormar och snöoväder. Aktuella myndigheter skulle med fördel kunna använda sig av *warm cell*-metodiken och skicka team som deltar i det regionala planeringsarbetet under den begränsade period då risken att något ska hända är som störst. Denna personal skulle om något händer kunna också fungera som förbindelsepersonal mellan de centrala myndigheterna och länsstyrelsen/kommunen.

De ovan nämnda planerna testades även i ett antal storskaliga övningar som genomfördes mellan 2006 och 2008. Övningarna hade omfattande representation från myndigheter med formellt ansvar och var designade för att testa planeringen på ett så realistiskt sätt som möjligt. Vid en övning i att evakuera sjukhus med hjälp av försvarets militärtransportflygplan deltog inte den amerikanska försvarsmakten med flygplan. Därför upptäcktes aldrig att bårsystemet i flygplanen inte var kompatibelt med det för civila ambulanser. Detta innebar att planen inte heller reviderades så att tillräcklig tid medgavs för omlastning av patienter. Problemen uppmärksammades istället först i samband med den faktiska evakueringen då det var för sent att göra något åt dem. Att avdela resurser såsom flygplan till övningar är dock kostsamt och konkurrerar med andra operativa krav. Planerings- och övningsverksamhet riskerar dock att överfokusera på ett scenario på ett sådant sätt att krishanterare saknar omfallsplanering för att möta verklighetens uppkomna lägen. För många myndigheter i Louisiana blev konsekvenserna av att Gustavs drabbade Baton Rouge lika överraskande som när fördämningarna runt New Orleans gav vika efter Katrina.

En utmaning för beredskapssamordnare är att utveckla realistiska och kostnadseffektiva övningar som också verkligen testar de antaganden som ligger till grund för planeringen och samtidigt klarlägger behov av alternativplanering för så kallade *worst cases*.

Exemplet med icke kompatibla bårsystem innebär även att frågan om vem är ansvarig för att införskaffa ett nytt kompatibelt system eller hitta andra alternativa lösningar måste klarläggas och lösas. I Sverige har denna typ av frågor uppkommit bland annat i samband med stormen Gudrun där kraftbolagens förmåga att transportera ut sin personal till nedrivna kraftledningar var en trång resurs. Trots att överskottsmateriel från försvaret

⁴ Länsstyrelsen Norrbotten (2008)

såsom bandvagnar har erbjudits kraftbolagen för att motverka effekterna av försvarets krympande förmåga att stödja samhället vid svåra påfrestningar tycks just kraftbolagens mobilitet fortfarande vara mycket begränsad. Frågan om kraven på kraftbolagens ansvar för beredskap, resursallokering och underhåll tycks inte vara klargjord visavi samhällets ansvar och behov av störningsfri elkraftsdistribution.

Tidigare svenska observatörsrapporter har med emfas pekat på vikten av att de som genomför krishantering består av väl sammansatta grupper, där individer som ingår i dessa, har högt förtroende hos både allmänheten och de myndigheter som de ska samverka med vid kriser. Den centrala regeringen och FEMA:s anseende skadades efter Katrina då deras bidrag i katastrofhanteringen uppfattades som oengagerat och otillräckligt av såväl allmänheten som lokala och delstatliga myndigheter i regionen. Detta föranledde att amerikanska *Department of Homeland Security* (DHS) aktivt arbetade för att etablera en ny anda som syftade till att skapa så kallade *engaged partnerships* och *unity of effort* på samtliga ledningsnivåer.

Den svenska modellen med självständiga myndigheter och kommuner innebär i detta sammanhang att samarbete mellan dessa försvåras. Det är viktigt att ansvariga departement stimulerar ett aktivt samarbete mellan dessa på olika sätt. Detta kan göras bland annat genom uppdragsstyrningar, utformning av anslag samt i utarbetandet av nya lagar, förordningar och regleringsbrev. För att försiktighetsprincipen där myndigheter förväntas agera proaktivt på kriser och hot skall fungera på avsett sätt kräver det också att roll-, ansvarsfördelning och samarbetsbehov klaras ut mellan dessa och kommunerna. Samtidigt är många aktörer som berörs av planeringen privata eller statliga företag som verkar under insyn av myndigheter. Detta gör frågan att skapa laganda och proaktivitet ytterligare mer komplex. Ytterligare ett sätt att stimulera samarbete är dock att lista både nya och gamla typer av hot och problem som samhället kan ställas inför och enas kring tillväggångssätt för att gemensamt möta dem. Detta skulle bidra till att öka framsynthet och förmåga att tillämpa försiktighetsprincipen.

2.2 Krisledning

Erfarenheterna från Gustav och andra kriser i USA visar på vikten av ett ramverk för operativ ledning, samverkan, resurskoordinering, med mera. Principerna för detta regleras i NRF. För den mer konkreta indelningen för ledning av funktioner upplevs de så kallade ESF som skapats fungera väl för detta ändamål. ESF har en nationellt fastslagen struktur som underlättar samverkan för stödfunktionerna myndighetsnivåer emellan samtidigt som ESF erbjuder utrymme för anpassning till regionala och lokala förhållanden. För varje ESF utses en myndighet som huvudansvarig baserat på dess förmågor och kompetens. Den leder funktionsområdet och tar hjälp av övriga aktörer som också organiserats inom samma ESF. Förändringar sedan Katrina har medfört att myndighetsrepresentanter från central nivå i större omfattning har utplacerats på underliggande ledningsnivåer för att effektivisera koordinering, samverkan samt snabba upp beslutsgången och olika hemställanden om stöd. Erfarenheterna från Gustav visar även på vikten av att alla aktörer har representation på alla ledningsnivåer för att samlade lägesuppfattningar skall kunna vidmakthållas.

Bristen på gemensamma ledningssystem som även bidrar till att skapa samlade lägesuppfattningar har i Sverige uppmärksammat tidigare vid bland annat stormen Gudrun. Även tidigare observatörsrapporter har pekat på vikten av ett nationellt ramverk som reglerar principerna för gemensam operativ ledning, koordinering mellan aktörer, gemensam resurshantering samt kommunikation och krisinformation. Ett sådant ramverk skulle på sikt innebära en stärkt förmåga att effektivt hantera omfattande samhällsliga kriser i Sverige.⁵ Ramverket skulle kunna återspegla NRF i tillämpliga delar.

Ramverket kan designas på sådant sätt att det stimulerar till en rad förbättringar på alla områden som idag identifierats som svagheter i det svenska systemet. Ramverket skulle kunna förtydliga huvudmannaskap, skapa mandat för samordning och initiera införandet av gemensamma ledningssystem. Skapa förutsättning för en mer effektiv organisering av stödresurser och funktioner motsvarande ESF. Fastslå principer för effektivare samverkan mellan områdesansvariga och sektoransvariga myndigheter.

I Sverige har det inte utsetts någon aktör som är ansvarig för att sörja för att samlade lägesuppfattningar upprättas. Det är inte säkert att detta heller är nödvändigt. Snarare är det mer angeläget att alla aktörer som idag ansvarar för sin egen lägesuppfattning ges möjlighet att arbeta i ett och samma system och att i detta ha ett uttalat ansvar att aktivt bidra så att en samlad lägesuppfattning kan upprättas och vidmakthållas.

En svensk motsvarighet till NRF och ESF skulle även kunna bidra till att uppnå ökad modularitet vilket underlättar planering och interoperabilitet mellan olika ledningsnivåer. På samma sätt skulle de kunna till att underlätta interoperabilitet med olika typer av frivilligorganisationer och bidra till att de lättare kan användas för insatser även utanför det egna lokalsamhället. Organisation av funktioner i motsvarigheter till ESF kan även bidra till att validera och organisera förmågor och kompetenser hos frivilligorganisationer och hemvärn som idag och i framtiden kan ingå i det svenska krishanteringssystemet. Denna typ av tydliggöranden skulle även bidra till att inrikta och utveckla frivilligörelsernas förmågor och kompetenser mot klart definierade strukturer, nivåer och målsättningar.

2.3 Den politiska dimensionen

Den politiska dimensionen i krishantering är betydande och tycks få allt större inverkan även på praktikernas vardag. När medborgarnas förtroende för den politiska ledningen skadas av en misslyckad krishantering som i fallet med Katrina eller i den svenska motsvarigheten vid flodvågskatastrofen tvingas också politikerna förhålla sig till detta förtroendeunderskott som uppstått. Det handlar om att återupprätta sin position gentemot medborgarna. Det finns flera olika *image repair* – strategier som kan användas. Men framför allt behöver den politiska ledningen visa att de förstått kritiken och att de är fast beslutna att inte låta misstagen upprepa sig. Detta oavsett om det sker ett val och en ny politisk ledning utses av medborgarna.

⁵ Spets (2008)

Denna övergripande politiska dimension har präglat arbetet efter debaclet vid Katrina. Myndigheterna har genom fast politisk hand tvingats att effektivisera sitt samarbete och skapa en laganda som hjälper dem att hantera nästa kris. Samtidigt har politiska initiativ gjorts för att tillföra resurser och genomföra reformarbete som förbättrar förutsättningarna. Myndigheterna tvingas också bli en del av den politik som förs genom att de politiska ledarna i USA genomför mer direkt ledning av sina underställda myndigheter och tvingar dem att ta hänsyn till politiska aspekter i den planering som genomförs. Exempelvis var motivet för att inkludera det mer befolkningsfattiga sydvästra Louisiana i planen för *contraflow* inte grundat på faktiska behov. Det handlade om en politisk vilja att visa för medborgarna att denna del var lika viktig som New Orleansområdet och att deras behov inte blev förbisedda. Inför orkanen Gustav visade även politikerna på nationell nivå sin närvaro och sitt uppriktiga intresse för att effekterna av den annalkande katastrofen skulle begränsas. President Bush kom till krisledningscentralen i Baton Rouge och presidentkandidaterna avbröt tillfälligt sina kampanjer för att skapa utrymme för sympatihandlingar.

För svenskt vidkommande vore det värdefullt att studera hur kulturskillnader mellan amerikanskt och svenskt politiskt ledarskap och ledningen av underställda myndigheter inverkar på utvecklingen av krishanteringsförmågan. Att svensk myndighetstradition bygger på självständighetsprincipen är inte synonymt med att myndigheter saknar behov av tydlig politisk ledning som i vissa fall även kan tvinga fram myndighetssamarbete om detta är nödvändigt.

2.4 Kostnadsuppföljning och utbetalning av ersättning

USA har ett väl fungerande system för kostnadsuppföljning vid kris- och katastrofhjälp som också reglerar hur och när ersättningar ska utgå från central nivå. Det uppmuntrar för centrala myndigheter att agera utifrån försiktighetsprincipen och fokusera på att ge bästa tänkbara stöd under sämsta tänkbara förhållanden.

Tidigare observatörsrapporter har påpekat att ett liknande system skulle underlätta för svensk krishantering där konflikt i ekonomiska intressen mellan den statliga och kommunala nivån riskerar att fördröja eller försvåra en insats.⁶ Systemet bör således innebära att statlig kostnadsersättning kan ges till kommuner även vid samhälleliga kriser som inte betraktas som räddningstjänst. Nuvarande system där statlig ersättning betalas i efterhand för räddningstjänstinsatser innebär även en fördröjning av beslut om kostsamma åtgärder som riskerar att hämma räddningsledare i sitt arbete. Ett system som ger möjlighet till omedelbar uppskattning om kostnader för insats ger även centrala myndigheter bättre möjlighet att stödja kommunerna.

⁶ Spets (2008)

2.5 Kriskommunikation

Alarmering och viktigt meddelande till allmänheten (VMA)

Polisen som är den myndighet i Louisiana som ansvarar för att larma och säkerställa utrymning använde traditionella metoder för detta vid evakueringen inför orkanen Gustav. Arbets sättet att åka runt och kontrollera att evakueringen sker på planerat sätt är arbetsamt och ingår i ett större system av andra aktörer som tar delansvar för att initiera evakueringen. Med god planering och lång förvarningstid fungerar detta system väl tycks det. Det finns dock funderingar i likhet med de svenska beträffande genomförande av alarmering och VMA genom nyttjandet av nya medier när behov av snabbhet och precision är större.⁷

I Kalifornien används nödnumret 911 omvänt för att evakuera vid storbränder vilket har visat sig vara ett effektivt sätt att larma allmänheten.⁸ Att utveckla möjlighet att tillämpa den motsvarande svenska 112-funktionen omvänt skulle innebära helt nya möjligheter för att göra snabba och automatiserade larmningar av befolkningen till riktade områden. Detta skulle innebära förbättrad kapacitet att genomföra begränsade utrymningar då det föreligger omedelbar fara för liv. Detta kan exempelvis bli aktuellt vid olyckor med farligt gods, bio-, kem-, och radioaktivt hot, polisinsatser vid bombhot och gisslansituationer. Jämte omvänt 112 bör även möjligheterna att använda massutskick av geografiskt riktade SMS till mobiltelefoner som finns inom ett visst område studeras vidare. Svenska myndigheter har använt denna metod att nå ut med viktig information vid flodvågskatastrofen och evakueringen av svenskar i Libanon 2006.

Upplysningstjänst och myndighetskommunikation

I Louisiana har krishanteringsaktörerna samlat sin telefontjänst för upplysningsverksamhet under ett gemensamt paraplynummer vilket underlättar för allmänheten att söka och få reda på viktig information. Även på Internet har aktörerna gått samman under en gemensam hemsida med information kring akuta hot och situationer.⁹

Ett paraplynummer för alla upplysningstjänster såsom gift- och sjukvårdsupplysningarna skulle kunna organiseras likt SOS Alarm och 112. Ett nytt gemensamt nummer skulle också bidra till att avlasta 112 vid en kris om numret görs ordentligt känt hos allmänheten genom en kampanj. Tjänsten skulle i samband med denna kampanj även kunna lanseras med en hänvisning till www.krisinformation.se på Internet vilket skulle öka allmänhetens kännedom om den nationella krisinformationsportalen.

Denna studie reflekterar över den omfattande användningen av informationsspottar på radio och TV inför orkansäsongen. Flera välkända personer bidrog med sin röst och sitt goda namn för att trycka på vikten av att upprätta sin och familjens egna evakueringsplan och även sörja för sina husdjur.

⁷ Karlberg och Nordberg (2001)

⁸ Spets (2008)

⁹ Governor's Office of Homeland Security and Emergency Preparedness (2008)

Dessa så kallade *public service announcements* (PSA) gjordes även på storbildsteve i anslutning till stora sportevenemang och nådde på detta sätt tiotusentals människor samtidigt.

För svenska förhållanden tycks användandet av denna möjlighet ha minskat under senare år. Ett mer aktivt användande av denna möjlighet även i Sverige skulle exempelvis kunna bidra till att fler personer i riskgrupper slöt upp till årliga vaccinationsprogram för influensa. Men även andra myndigheter bör överväga utökad användning av möjligheten att sprida myndighetsmeddelanden på detta sätt. Samtidigt bör behovet av ett ökat multikanaltänkande i samhället betonas. Nya tekniska framsteg innebär att det ständigt tillkommer nya grupper av regelbundna användare av elektroniska tjänster och metoder som även går att använda för att sprida myndighetsmeddelanden på. Förutom hemsidor och SMS finns även ökande grupp av främst unga användare av exempelvis Facebook, Twitter och podcaster.

Språkproblematik aktualiserades även vid kommunikationen med medborgarna inför evakueringen. Behovet av att använda minoritetsspråken spanska och vietnamesiska tillgodosågs i varierande grad av de amerikanska myndigheterna i så väl tryckt informationsmaterial som i muntlig kommunikation.

Vid diskoteksbranden i Göteborg 1998 blev språkproblematiken aktualiserad av myndigheternas behov att kommunicera och bistå i sorgearbetet.¹⁰ Det är i kommunerna som specifika språkkompetenser och kunskap om de demografiska förhållandena är störst. Vid en kris tycks dock dessa resurser vara otillräckliga och det krävs oortodoxa metoder för att få fram extra resurser. Det är dock viktigt att värna om uthållighet för denna kompetens i kommunerna. Denna kunskap har centrala myndigheter som ska bistå vid krishanteringen i en kommun stor nytta av i ansträngarna att kommunicera mer effektivt i ett krisläge. Det kan vara värdefullt att inventera behovet av att trycka samhällsviktigt informationsmaterial på flera språk.

Forskning och fortsatta studier

Denna studie berör svårigheterna att bedriva effektiv riskkommunikation med allmänheten. Det har också tagits upp av tidigare observatörsrapporter.¹¹ Att med emphasis understryka allvaret i en fara såsom guvernör Jindal gjorde innan orkanen Gustav riskerar att slå tillbaka eftersom New Orleans inte drabbades särskilt hårt av orkanen. För att motverka "vargen-kommer"-effekten betonas vikten av att också tänka på riskkommunikation i ett långsiktigt perspektiv. I detta fall handlar det om att genom beröm och uppmuntran förstärka innevanorna i Louisianas känsla av att ha fattat ett riktigt beslut att evakuera så att det även fungerar lika väl nästa gång. Den svåra avvägningen i riskkommunikationen mellan att varna/förbereda och skrämja/trötta ut en målgrupp är en ständig fråga för kommunikatörerna som intervjuats pekar på. Samtidigt är kunskapen om målgruppernas tidigare erfarenheter, attityder och perception begränsad vilket ytterligare försvårar såväl krisplanering som

¹⁰ Larsson och Nohrsted (2000) s. 37, 88 samt 93.

¹¹ Wessling (2006)

riskkommunikation. De antaganden som görs bygger på statistik och studier vars relevans i den specifika frågan om evakueringar är begränsat. Att allmänhetens attityder och beteende inte kan förutses med särskild stor precision medför att ett onödigt stort utrymme för den mänskliga faktorn att spela på skapas.

I en svensk kontext finns det också behov av att utveckla den samlade kunskapen om riskkommunikation.¹² I sammanhanget bör också betonas att kunskapen om vad som gör en effektiv riskkommunikation är avhängigt samhällets demografiska och sociala utveckling. Sverige får ständigt nya medborgare som är uppvuxna eller på andra sätt har sina rötter i andra kulturer vilket påverkar de kommunikativa förutsättningarna. Det finns också en trend som pekar på det socialt inopportuna att vädja till en målgrupps rädslor för att föra fram viktiga budskap samtidigt som det i tidigare studier har visat sig vara en effektiv metod att nå fram till individer. Denna konflikt mellan det socialt accepterade och det som bevisats effektivt tidigare bör utredas vidare. Genom att aktivt inrikta grundforskningsresurser mot samhällsangelägna frågor kan ett förbättrat kunskapsläge medföra betydande bidrag till en modern och effektiv riskkommunikation, men även kriskommunikation, kring exempelvis radioaktivt hot vid en kärnkraftsolycka eller detonationen av en smutsig bomb.

2.6 Evakuering

En myndighetsgemensam delegation med uppdrag att observera hanteringen av ett antal omfattande skogsbränder i Kalifornien 2007 konstaterade att svenska myndigheter har bristande förmåga att genomföra evakuering av större befolkningar och även sörja för deras alternativa inkvartering under en längre period. Observatörsinsatsen rekommenderade att en bedömning av Sveriges behov av och förmåga för att genomföra storskaliga evakueringar genomfördes.¹³ Utifrån de särskilda utmaningar som evakueringen av New Orleans innefattade kan författarna instämma med observatörernas bedömning. Dessa typer av evakueringar kan i ett svenskt perspektiv eventuellt vara motiverade vid exempelvis omfattande bränder, kemikalieolyckor och vid akut radioaktivt hot.

I Louisiana genomför myndigheterna vanligtvis frivillig evakuering. Katrina var första tillfället som myndigheterna i New Orleans agerade under order om obligatorisk utrymning av staden. Vilket lagrum som detta stöddes på var dock oklart. Även i ett svenskt perspektiv torde det vara svårt att finna direkt lagrum för genomförande av obligatorisk evakuering. Dessa är sannolikt även svåra att genomförda med tillgängliga polisresurser. Däremot kan andra metoder användas för att övertyga människor om vikten av att evakuera. Bland annat bad polisen i Louisiana de som inte ville evakuera om information om närmast anhörig eftersom de sannolikt skulle omkomma i orkanen. Andra viktiga incitament för evakuering är att myndigheterna har säkerställt bevakning och brottsbekämpning i evakuerade områden. Polisens resurser är dock oftast otillräckliga för alla de uppgifter som ska lösas vid en evakuering. Att utveckla modeller för att ge hemvärn och andra militära enheter möjlighet att

¹² Wessling (2006)

¹³ Spets (2008)

understödda det svenska samhället även i polisiära uppgifter av denna typ skulle utöka den svenska krishanteringsförmågan. Andra resurskrävande uppgifter där militära enheter kan understödja innefattar bevakning vid upprättade skyddsobjekt samt avspärrningen av det evakuerade området.

Även om allmänheten är övertygad om att en evakuering är nödvändig kan privatekonomiska begränsningar medföra att individer avstår från att evakuera. För de som saknar tillförlitliga inkomstkällor kan en evakuering som endast varar några dagar innebära hårda påfrestningar på privatekonomin. Att undersöka vilket stöd dessa individer kan få av stat och sociala myndigheter kan vara värdefullt incitament för att dessa individer ska låta sig evakueras.

Personer som självevakuerade sig inför Gustav fick generellt sett ingen ersättning för utgifter i samband med evakueringen. De tusentals personer som hade rätt till särskilt transportstöd av myndigheterna erhöll detta utan kostnad. Detta gällde även stöd med kost och logi vid de evakueringsläger och andra lokaler som upprättades av myndigheter, Röda Korset och andra organisationer. Trots att tjänsterna var kostnadsfria betonar de vikten av själv kunna göra vissa inköp för sitt eget välbefinnande. Möjligheten att handla saker är ett normalt inslag i vardagen och bidrar till att individen upplever att de har fortsatt kontroll över sitt eget liv. Omfattande strömavbrott kan dock innebära att betalningssystemen slås ut och att det är omöjligt att använda kredit- och betalkort eller använda bankomater. I Louisiana uppmanades allmänheten att förse sig med tillräckligt med kontanter för de behov man hade under evakueringen.

Redan innan Katrina drabbade New Orleans fanns det indikationer på att poliser övergav sitt arbete och evakuerade tillsammans med sina familjer. I andra fall blev räddningspersonal inestängd av översvämningarna och kunde inte utföra sitt arbete. För att sörja för vitala samhällsfunktioner såsom bevakning och räddningstjänst och därmed upprätthålla allmänhetens förtroende blev det uppenbart för kommunledningen att evakueringsplanerna behövde även omfatta personal med tjänstgöringsplikt inom samhällsviktiga funktioner.

Att evakuera stora mängder människor samtidigt är högst komplicerat. Individer och familjer som har möjlighet att evakuera sig själva och har tillgång till alternativ inkvartering bör i största möjliga mån uppmuntras till detta. Men det kommer också alltid finnas en kategori av människor som saknar denna typ av möjligheter av olika skäl och som därför förväntar sig stöd från samhället. Personer hamnat i nöd och som står utblottade såsom de svenskar som drabbades av flodvågskatastrofen behöver och förväntar sig omedelbar hjälp. Reaktionerna över att saknades en katastroffond att ta pengar ur som den svenska ambassaden kunde hjälpa till att administrera var starka. Människorna i nöd var indignerade och kände sig utelämnade av samhället. Denna problematik kan bli aktuell även vid en evakuering i Sverige varför det är viktigt att utvärdera hur och i vilka former stat och kommun kan stödja nödställda som behöver hjälp.

Att den del av befolkningen som inte kan självevakuera kan vara omfattande och är relaterade till demografiska faktorer är en viktig erfarenhet från Katrina.

Efterföljande planering försökte fastställa lämpliga sätt att hantera stödet till individer som bedömdes ha "särskilda behov".

Kommunen genomförde även undersökningar och bedömde befolkningens olika behov av stöd för att bättre kunna dimensionera insatserna. Dessa undersökningar var dock problematiska eftersom de riskerade att invägga personer som borde kunna självevakua och även hjälpa andra närstående i en falsk trygghet om att resurserna var oändliga.

Erfarenheterna från New Orleans visar att evakueringen av en stor metropol kan innebära svårigheter att assistera ett stort antal segment av befolkningen med olika förutsättningar. Dessa måste segregeras utifrån sina olika behov såsom transporthjälp, tillgång till kontinuerlig medicinsk vård eller behov av hemtjänst och äldreomsorg. Men det finns även andra grupper som måste särbehandlas såsom interner, personer som dömts för sexbrott samt turister och utländska medborgare.

Att upprätta särskilda evakuerings- och inkvarteringsplaner för samtliga grupper är ett krävande arbete. Detta måste även göras i nära samarbete med privata aktörer och frivilligorganisationer. Hotell och flygbolag i Louisiana har en betydande roll att i samklang med kommunen kommunicera beslutet om att evakuera och även ge praktiska råd till sina kunder. I ett svenskt perspektiv har behovet av att samarbeta med privata researrangörer ökat sedan det fanns en fungerande krigsplanläggning under Kalla kriget som inkluderade massevakuering av storstäder. Om behovet att utrymma en stad i Sverige snabbt skulle uppstå tycks det vara oklart vilket stöd privata aktörer kan ge och hur det ska finansieras och koordineras av myndigheterna.

Illegala invandrare utgjorde en grupp som var särskilt svår att hantera. Synen på denna grupp varierade bland de amerikanska myndigheterna vilket gjorde frågan problematisk. Medan borgmästaren och den ansvariga federala immigrationsmyndigheten betonade att deras uppgift var att rädda liv och att inga papperslösa skulle arresteras var det och andra sidan tyst från GOHSEP:s och guvernörens sida. Uppskattningsvis förblev tusentals illegala invandrare kvar i New Orleans under Gustav som delvis berodde på att de inte kände sig säkra på att de inte skulle bli deporterade om de registrerade sig för att erhålla hjälp med evakuering. Frågan är inte klar heller i ett svenskt perspektiv gällande olika svenska myndigheters syn på illegala invandrares ställning. Även om det skulle råda enighet i frågan så återstår det att klara ut på vilket sätt och med vilka kanaler som denna grupp i landet ska nås.

Erfarenheterna från Gustav visar att kontinuerlig, utförlig och korrekt information är av yttersta vikt även efter att evakueringen genomförts. Den behöver anpassas till olika målgrupper vid evakueringsläger och på andra platser och besvara frågor om situationen i det evakuerade området, planer för återinflyttning samt frågor om fortsatta stödåtgärder under evakueringsfasen. Erfarenheter från läger där lokala myndighetspersoner låtit sig evakuera tillsammans med övriga befolkningen visar att dessa medborgare upplevde större trygghet och bättre hjälp med att få svar på sina frågeställningar. Lägren kom att likna sammansättningen i det egna lokalsamhället och myndigheterna

satt så att säga i samma båt som alla andra evakuerade samtidigt som myndighetsrepresentanterna fortsatte att tjäna sina medborgare.

Efter Gustav efterlyste myndigheter i Louisiana ett gemensamt uppföljningssystem och en evakueringsplan som innefattar planering för samtliga ovan nämnda grupper. En sådan förändring skulle öka effektiviteten och minska risken för konkurrens mellan olika evakueringsprocesser som är hänvisade till samma typ av transportresurser. Ett effektivare uppföljningssystem skulle även kunna bidra till att anhöriga lättare kan få information om vart en patient förts. Delstatens sjukhusförbund lade exempelvis ut patienternas namn och inkvarteringsort på sin webbsida. Denna typ av lösning skulle dock inte vara möjlig i Sverige med hänsyn till integritetsaspekter och patientsekretess.

Katrina medvetandegjorde att vissa sjukhus i New Orleans stod inför risken att drabbas av översvämningar. Trots detta inriktades den fortsatta planeringen mot att vissa patientgrupper med behov av intensivvård inte skulle evakueras. De skulle kvarvara med syfte att erhålla oavbruten vård trots att tillräcklig elförsörjning inte kunde garanteras för sjukhusen. Att evakuera andra mer stabila patientgrupper som trots allt bedömdes kunna genomföra en evakuering är riskfyllt. Förseningar i transportkedjan kan allvarligt påverka deras allmäntillstånd. Förseningar såsom att ambulansen fastnar i trafikstörningar eller att patienter tvingas vänta på flygtransporter kan vara livshotande på grund av värmeproblematik. Fortsatt planering och förbättringar av patientsäkerheten syftar till att göra sjukhusen mer robusta så att antalet evakueringar kan hållas till ett minimum.

Louisianas användning av olika typer av transportresurser är intressant även i ett svenskt perspektiv. Säkerhetssamordnare menar att allmänheten har starka preferenser när det gäller transportsätt. Man hade tillgång till flera olika alternativ vilket underlättade samtidigt som planerarna prioriterade tillgången av busstransporter. Extra charterflyg kunde snabbinkallas i fall behovet för ytterligare transportresurser uppstod. Kostnad-nytta analyser visade dock att det var billigare att använda flygtransporter än bussar.

Det var svårigheter att få tag på ett tillräckligt stort antal charterbussar eftersom intilliggande delstater konkurrerade om samma resurser. Detta gjorde att skolbussar kallades in för att komplettera behoven. Det fanns också ett behov av att spåra bussarnas position så att evakueringsflöden kunde matchas mot inkvarteringsprocesserna vid evakueringslägren. Det var dock problem med detta. Åkare klarade inte av att uppfylla avtalen. Busschaufförer saknade lokalkännedom, GPS och även så grundläggande saker som adekvata kartor. Inför framtiden skissas på alternativlösningar där passagerarna kan bidra till lägesrapportering via mobiltelefon.

Vid flygplatsen i New Orleans upprättades två parallella incheckningsprocesser för att bidra till effektivitet och snabbhet. Passagerare med reguljärflyg checkade in vid terminalbyggnaden som vanligt medan den intilliggande postterminalen användes för att processa övriga passagerare. Incheckningskapaciteten fördubblades därmed nästan under en kort tid.

Improvisationer av denna typ kan vara värdefulla även i ett svenskt perspektiv för att öka kapaciteten vid flygplatser under kort tid. Användningen av alternativa flygplatser bör även studeras.

Komplikationer som uppstod i samband med Katrina var att amerikanska försvarets och/eller federala luftfartsrestriktioner tillåter inte transport av vissa grupper av passagerare såsom mentalpatienter och fångar. Förseningar uppstod också av kraven på att alla normala säkerhetsrutiner skulle följas vid evakueringen. En genomgång av svenska, europeiska och *International Civil Aviation Organization* (ICAO) flygrestriktioner skulle kunna belysa liknande komplikationer vid en luftburen evakuering i Sverige.

Genom att enkelrikta vissa utvalda motorvägar och släppa på trafik i motsatt köriktning (så kallat *contraflow*) kan trafikkapaciteten ökas avsevärt vid en evakuering. Konceptet är intressant ur svensk synvinkel för att utrymma större städer och andra befolkningsrika områden. Detta kräver dock ett stort mått av planläggning och samverkan mellan olika aktörer för att ta fram ett fungerande system samt kommunicera detta till trafikanter. Att upprätta och bevaka efterlevnaden av *contraflow* är mycket personalkrävande. Amerikanska myndigheter rekommenderar inte heller att det påbörjas nattetid på grund av ökad olycksrisk.

Vid evakueringen av New Orleans reserverade myndigheterna tågtransport för äldre personer som hade större behov luftkonditionering och utrymme för sitt välbefinnande. Denna transportsektor är dock inte lika välutvecklad som i Sverige varför endast två större tåg sattes in som evakuerade totalt 2178 personer. I ett svenskt perspektiv kan det vara intressant att studera huruvida det går att koncentrera tågresurser för evakuering under en kortare period där även lokaltåg kan användas för längre transporter på stambanan.

2.7 Inkvartering av evakuerade individer

Som nämnts tidigare upplevde myndigheter svårigheter i att erhålla en samlad lägesuppfattning om evakueringsströmmar och beläggningen vid evakueringsläger. Vid själva inkvarteringen finns ytterligare problematik som kräver ökat samarbete med de myndigheter och organisationer som driver dessa för att lösas på ett tillfredsställande sätt. Det är viktigt att identifiera personer som anländer med dolda handikapp och funktionsnedsättningar på ett tidigt stadium så att de kan förflyttas till mer lämpliga inkvarteringar. Exempelvis utgör personer som evakuerar utan erforderlig tillgång av psykofarmaka eller metadon en särskild svårighet att hantera. Säkerheten för de evakuerade vid lägren måste upprätthållas. Stora läger kräver större säkerhetsarrangemang medan Röda Korset pekar på att mindre läger är lättare att upprätthålla säkerheten kring. Vid dessa tenderar känslan av att vara ett eget samhälle vara större och de evakuerade tar ett större ansvar för sin egen säkerhet.

Förarbetet med att identifiera och hyra lämpliga lokaler och platser där evakueringsläger kan upprättas är av stor betydelse för att säkerställa att de evakuerade får en bra tillvaro. Men det är även en fråga om att personalförsörja dessa och skapa uthållighet eftersom återinflyttning kan komma att dröja. Privata och andra frivilliga aktörer som upprättade läger och som saknade

förutsättningar för att skapa uthållighet utövade ett betydande tryck på Röda Korset för att ta över driften. Fastighetsägare som upplåtit lokaler ville också i många fall att verksamheten vid dessa skulle stängas så fort som möjligt vilket gjorde det svårt att skapa trygghet för de evakuerade. När läger ska stängas är det viktigt att personalen är beredd på att hantera det faktum att vissa vill stanna kvar. Röda Korset har särskilda team för att såväl konsolidera verksamheten vid evakueringsläger som att stänga desamma.

Sheltering in place

Alternativet till evakuering är att kvarstanna, söka skydd och sedan hantera effekterna av orkanens framfart. Detta blev i praktiken fallet för innevånarna i Baton Rouge som i vissa fall drabbades hårt och saknade elförsörjning under en längre period. Att stormens effekter blev stora för Baton Rouge kom överraskande för myndigheter och krävde en omdirigering av resurser för att sörja för invånarnas behov. Distributionsplatser för mat, vatten och andra förnödenheter upprättades för medborgarna. Erfarenheterna från Louisiana tyder på vikten av att ha väl genomtänkta procedurer för hur dessa distributionsplatser ska upprättas, administreras och placeras så att de är lättillgängliga för både invånare och anläggande leveranser.

2.8 Hantering av djur i samband med evakuering

För att uppmuntra djurägare att evakuera som saknar egna transportmedel krävs en planering som innefattar även hanteringen av sällskapsdjur och andra typer av djur. Erfarenheterna från evakueringen i samband med orkanen Gustav visar dock att det i praktiken är en komplex operation som kräver särskilt utbildad personal och särskilt anpassad utrustning. Engagemang från frivilligorganisationer med särskild expertis i djurhantering var avgörande för lösandet av uppgiften. Trots att det finns många fler frivilliga djurskyddsorganisationer som var villiga att hjälpa till är det inte alltid lätt att integrera dessa i verksamheten på grund av att de inte validerats för uppgiften samt saknar specifik utbildning och även kunskap om ledningsstrukturen. För svenskt vidkommande kan exempelvis Blå Stjärnan vara en organisation som kan bistå i arbetet med att evakuera och sköta om evakuerade djur. På grund av allergirisker är det inte möjligt att inkvartera djuren tillsammans med människor. Kennel upprättades istället i direkt anslutning till evakueringslägren vilket gjorde att ägaren kunde ta ett större ansvar för att sköta om sitt eget djur och avlasta personalen. Ägarnas fortsatta kontakt med sina djur bidrog också till ökat psykiskt välbefinnande för både ägare och djur. Smittskyddsaspekterna bör särskilt beaktas i denna typ av hantering där djur kan smitta både andra djur och människor.

Under planeringsfasen inför Gustav identifierades djurhållningsresurser vid kriminalvårdens anstalter. Denna resurs användes för att iordningställa transporter och vårda sällskapsdjur tillhörande individer med särskilda medicinska behov. Det är oklart om interner i svensk kriminalvård skulle kunna användas för denna typ av uppgifter.

2.9 Återkomst

Återinflyttning kräver samma typ av planering och myndighetskoordination som en evakuering gör. Ett beslut om återinflyttning av en kommunledning måste vara koordinerat med angränsande kommuner och myndigheterna på delstatsnivå för att undvika en situation där tusentals människor utan mat, vatten eller bränsle blir stående vid kommungränsen i väntan på att bli insläppta. Många kommuner hade uttalade men dåligt lanserade planer för återinflyttningen. För att planerna ska fungera måste de kommuniceras med andra myndigheter såväl som medborgarna. Samtidigt måste det finnas ett utrymme för avvikelser och förändringar eftersom planen ska kunna hantera situationens dynamiska natur.

Svenska myndigheter har en särskild utmaning i sin äldreomsorgsstruktur att ta hänsyn till i denna typ av planering. Många äldre i Sverige vårdas i sitt hem eller är beroende av hemtjänst för sina dagliga behov. I USA är hemtjänst ovanligt även om det är nog så svårt att evakuera hela äldreboenden och sörja för en oproblematiske återinflyttning. Men för personer som omfattas av hemtjänst är det fler faktorer att ta hänsyn till för att planeringen ska hålla både vid evakuering och vid återinflyttning.

2.10 Infrastruktur

Infrastruktur är känslig för extrema påfrestningar. Inga infrastrukturella konstruktioner som garanterar störningsfri drift och funktion kan byggas om dessa dessutom skall kunna anses vara ekonomiskt försvarbara. Istället byggs infrastruktur för att vara tillräckligt robust och kring särskilt känsliga anläggningar skapas redundans i form av reservsystem. Trots detta drabbas exempelvis sjukhus av elbortfall vilka kan innebära direkt livsfara för vissa patientgruppers liv. Detta hände exempelvis då ett jordfel drabbade Karolinska universitetssjukhuset i Huddinge i 2007. För äldre personer, särskilt de som omfattas av olika omsorgsformer och har dålig hälsa, kan effekterna av ett elbortfall vara förödande i synnerhet under sommaren.¹⁴ När det är höga temperaturer är dessa personer beroende av svalka från luftkonditionering för sin överlevnad. Dagens reservkraftsystem vid exempelvis sjukhus är dock dimensionerade för att främst elförsörja akutvårdutrustning och inte hela sjukhusets normala kraftbehov.

2.11 Privata sektorns roll

Rapporten har tidigare berört underskottet av bussar som krävde att skolbussar sattes in som ett alternativ. Det saknades incitament för bussbolagen att leverera utlovade resurser eftersom det inte fanns några straffklausuler i avtalen och inget bolag var av olika skäl beredda på att acceptera sådana då avtalen. Den delstatliga sjuk- och hälsovårdsmyndigheten var inte beredd att riskera att hamna i en liknande situation. Enligt avtal skulle militära transportflyg användas för att föra ut patienter från regionen. Vid återinflyttningen då situationen bedömdes vara mindre akut kunde de något mindre pålitliga privata

¹⁴ Klinenberg (2002)

flygtransporter användas. Amerikanska försvaret har omfattande resurser som kan användas vid understöd av evakueringar.

Den svenska Försvarsmakten har inte samma typ av resurser och kan inte heller förväntas ha samma tillgänglighet på de resurser som trots allt finns med tanke på det ökande internationella engagemanget. För svenskt vidkommande behöver därför planeringen av transporter vid kriser utgå ifrån att privata aktörer kan komma att spela en betydande roll. Alla typer av beredskapsuppgifter som olika typer av företag kan tänkas få behöver regleras i tydliga avtal som specificerar uppgifterna och även kostnadsspecificerar dessa jämte de straffavgifter som ska utgå vid ett eventuellt avtalsbrott. Regionala aspekter behöver också beaktas i planeringen så att inte olika kommuner konkurrerar om trånga resurser då tillgängligheten snarare bör prioriteras genom en samordnad planeringsprocess.

2.12 Frivilligorganisationer

Under orkanen Gustav spelade frivilligorganisationer, religiösa församlingar och enstaka volontärer en betydande roll i att koordinera och genomföra moment i evakueringen såsom hantering och eftersök av sällskapsdjur samt inkvartering av evakuerade. Ovanligt ur ett svenskt perspektiv är att frivilligorganisationer också tilldelades formellt ansvar för att leda verksamheten samt utbilda, validera och certifiera andra frivilligorganisationer som ville delta vid en insats. På grund av sin särställning i samhället kan frivilligorganisationer spela en betydande roll i att nå ut till särskilda grupper i samhället såsom minoriteter och illegala invandrare och upprätta en förtroendefull dialog som myndigheter har svårigheter med på grund av sina formella uppdrag. I Louisiana representeras samtliga erkända frivilligorganisationer i ledningscentralen av en enda representant som är utbildad på *Incident Command System* (ICS). De organisationer som hade tilldelats huvudansvar inom en ESF tilläts dock egen representation. Men bristen på tillgång till delstatens radiokommunikationssystem, försvårade koordineringsarbete med andra myndigheter varför dessa organisationer också upplevde sig åsidosatta.

I Sverige finns 19 frivilligorganisationer med försvarsanknytning och ytterligare fler utan en sådan. Dessa har, om frivilligutredningens betänkande får genomslag, behov av att öka sin förmåga att ta uppdrag och anknyta till krishanteringssystemet samt teckna beredskapsavtal med kommunerna för att på sikt överleva. Samtidigt så saknas tillräckliga incitament och kunskap i kommunerna för att beredskapsställa dessa resurser. Frivilligverksamma behöver även utbildas och övas i krishanteringssystemet för att kunna fungera vid en insats.

2.13 Teknik

Vid evakueringen av New Orleans användes främst traditionella tekniska hjälpmedel för att planera för och genomföra aktiviteterna. *Contraflow* verkställdes och koordinerades till exempel över delstatsgränser genom en serie telefonsamtal mellan berörda aktörer. På samma sätt kommunicerades igångsättningen och koordination av evakueringen mellan delstatsledning och kommunerna. Myndigheterna upplevde även att nyintroducerade teknologier

såsom GPS på kontrakterade bussar och databasen för registrering och uppföljning av evakuerande presterade under förväntning. Louisianas myndigheter pekar på vikten av att inte förlita sig på att tekniska lösningar skall ha fullständig tillgänglighet och att det är viktigt att skapa redundans av förmågor och av system.

Kriser kan även innebära att tillgänglig teknik får ett genombrott hos användarna. Med omfattande störningar i mobiltrafiken efter orkanen Katrina var bara SMS-tjänsterna tillgängliga. För Louisianabor har nu att SMS:a blivit ett vardagligt beteende i större utsträckning än i andra delar av landet. Inför Gustav påminde myndigheter allmänheten om att ha beredskap för att bara kunna skicka SMS utifall att samma störningar i mobiltrafiken skulle uppstå igen.

3 Bakgrund

För svenskt vidkommande kan man spontant undra vilken relevans USA:s erfarenheter kring att skapa beredskap att möta hotet och följdverkningarna av en tropisk cyklon har. I Sverige uppstår det väldigt sällan att de typiska höststormarna når ens orkanstyrka. Svenska stormväder medför inte heller behov av att upprätta omfattande beredskapsplaner som inbegriper, livsmedels-, drivmedels-, reservkrafts-, sjukvårdsberedskap eller detaljplaner för fullskaliga evakueringsansträngningar heller för den delen. Ur ett svenskt perspektiv har det inte funnits egentligt behov av denna typ av planering överhuvudtaget sedan slutet på det kalla kriget. Omstöpnigen av invasionsförsvar och totalförsvarskonceptet till dagens insatsförsvar och anpassade samhälliga krisberedskap har gjort att storskaliga evakueringar kommit i skymundan i beredskapsplaneringen. Men senare tids svenska krishanteringserfarenheter såsom vid tsunamikatastrofen i Asien 2004 och under stormen Gudrun 2005 visar tydligt på behovet av väl inarbetade, övade och beredskapssatta strukturer och organ för ledning och samordning av insatser vid en större krishändelse och att evakueringsproblematik måste kunna hanteras. Under den senaste tioårsperioden har det gjorts begränsade utrymningar som följd av en kris. Det finns flera scenarier som skulle kunna utlösa behov av att kunna göra mindre evakueringar såsom vid större bränder i tätbebyggt område, större skogsbränder, kemikalieolyckor, radiologiska katastrofer och vid översvämningar.

Men USA:s erfarenheter från orkanerna Katrina och Gustav är intressanta och relevanta på flera sätt i ett svenskt perspektiv. De visar tydligt hur sårbart det moderna samhället är och att myndighets misslyckande har stor inverkan på samhällelig trygghet och tillit.

Samtidigt som Sverige omdanar sitt totalförsvarskoncept har de amerikanska myndigheterna omformats för att skapa en motsvarighet till detta genom att alla amerikanska myndigheters ansträngningar för planera och möta hot mot USA koordineras genom det år 2003 nyupprättade *Department of Homeland Security* (DHS). Drivande för denna förändring har terroristattacker den 11:e september 2001 varit. Att USA och dess moderna samhälle var sårbart för hot och angrepp av olika slag på hemmaplan blev påtagligt. Att en fungerande samordning och användning av resurser och förmågor mot gränsöverskridande hot och risker var undermålig var en framträdande slutsats i de många rapporter och granskningar av orsakerna till hur och varför USA kunde bli överraskade av terrorangreppet 11:e september.¹⁵ Det nya departementet som i år firar femårsjubileum har haft en omvälvande utveckling som innebär ett omfattande förändringsarbete där nya strukturer för att samordna och upprätthålla samhällsberedskap har upprättats, prövats och vidareutvecklats på olika sätt. *Department of Homeland Security* är ansvarigt för att koordinera USA:s svar på alla de hot och risker som det står inför. Men för naturkatastrofer är det den regionala myndigheten på delstatsnivå har planerings- och ledningsansvaret för alla resurser som skall knytas samman i ett effektivt koncept som möjliggör förutseende och en snabb respons då något väl inträffar. Just förmågan att

¹⁵ Parker och Stern (2002)

hantera och möta hotet från de tropiska cyklonerna är ett av dessa områden som inneburit omfattande reformeringsarbete i samhällsberedskapen. Tillkortakommanden i att få det samhälliga skyddsnätet att på ett samordnat sätt möta och hantera följdverkningarna av orkanen Katrina 2005 har varit drivande för att implementera förbättrad beredskap, förmåga, ny lagstiftning som möjliggör detta som svar på de lärdomar man drog då. Här följer en kort bakgrundsbeskrivning av lärdomar och problematik och kring tropiska cykloner som finns samt den typ av beredskap som krävs för att möta detta hot.

Under perioden 1 juni till sista november uppstår årligen i snitt sex tropiska stormar som når orkanstyrka i Karibien och Mexikanska Gulfen. Två av sex stormar blir så pass starka att de kategoriseras 3-5 på Saffir-Simpsonskalan (se tabell nedan). Mellan en till tre av dessa tropiska cykloner som alltid bildas till havs kommer in över kusten och drabbar sydvästra USA. I denna del av världen benämns de orkaner istället för samlingsnamnet tropisk cyklon. Avgörande för hur stort hotet är mot människa och egendom beror på en rad faktorer där vindstyrka bara är en av dessa variabler. Vissa orkaner drar med sig särskilt kraftiga regn vilket ökar risken för översvämningar och skador. Andra orkaner är inte lika regnmättade. Generellt gäller att ju kraftigare en orkan är desto större är också risken för höga svallvågor som kan översvämma kustområdet där den tropiska cyklonen möter land. Men detta förhållande är fortfarande relativt och bör inte ses som ett absolut samband. En orkan kan variera upp och ned i styrka under sin livslängd är det är därför inte ovanligt att en orkan som tidigare varit kraftig skapat ett mycket kraftigt svall som följer med in till kusten trots att orkanen i sig självt kan ha minskat i styrka väsentligt när den träffar land. Nedanstående tabell skall därför inte tolkas som att det råder absoluta samband mellan de olika kolumnerna i enskilda fall.

Kategori	Vindhastighet	Svallvågshöjd	Skadeverkningar	Evakueringsbehov
1: Minimal	33-42,8 m/s	1-1,7 m	Viss skada på växtlighet och husvagnar. Viss översvämning av låga kustvägar.	-
2: Måttfull	42,9-49,5 m/s	1,8-2,6 m	Omfattande skada på växtlighet med omkullfallna träd. Omfattande skador på husvagnar. Översvämning av låga kust- och flyktvägar.	-
3: Omfattande	49,6-58,5 m/s	2,7-3,8 m	Stora omkullfallna träd. Vissa skador på småhus, förstörelse av husvagnar. Översvämning av låga kustområden >13 km in från stranden.	Boende i lågt liggande hus vid stranden.
4: Extrem	58,6-69,2 m/s	3,9-5,6 m	Omfattande skador på tak, fönster och dörrar på småhus, fullständig förstörelse av husvagnar. Översvämning av låga kustområden >10 km in från stranden. Omfattande skador från vågor på	Boende i lågt liggande hus vid stranden.

			byggnader vid stranden.	
5: Katastrofal	> 69,3 m/s	> 5,6 m	Fullständig förstörelse av småhus, fullständig förstörelse av tak på industribyggnader. Omfattande förstörelse av byggnader 4,6 m.ö.h. <457m från stranden.	Fullskalig evakuering av alla boende i låglänt terräng 8 – 16km från stranden.

* Som jämförelse motsvarar stormen Gudrun i södra Sverige 2005 kategori ett med medelvind på upp till 33 m/s.¹⁶

Förutom de karibiska öarna och Mexiko är hela sydöstra USA och särskilt delstaterna Florida, Mississippi, Alabama, Louisiana och Texas alla extra utsatta för årlig återkommande risk att drabbas av kraftfulla tropiska cykloner. I denna region finns därför också generellt sett en stor medvetenhet om riskerna som är förknippade med att leva i ett område som kan drabbas av dessa orkaner. Många människor har en socialt nedärvd beredskap för att på individuell basis möta och förhålla sig till hotet från kraftiga orkaner som kan vara till stor hjälp att fatta rätt beslut och ta till sig relevant information. Men den individuella beredskapen är av mycket varierande kvalitet trots potentialen att dra nytta av socialt nedärvda kunskaper och erfarenheter. Många människor saknar kunskap eftersom de är nyinflyttade i regionen, andra drar felaktiga slutsatser eller tar stora risker baserad på tidigare erfarenheter då "det gått bra". Detta ställer stora krav på en kontinuerlig och väl fungerande risk- och kriskommunikation från myndigheternas sida där medborgarna måste mötas i väl avgränsade målgrupper utifrån de olika behov de har. Samtidigt som det finns mycket man kan göra för att bättra på den individuella beredskapen är samhällena i den orkanhotade regionen fortfarande väldigt sårbara. Detta beror på en mängd delorsaker som ytterst alla har det gemensamt att samhällets moderna infrastruktur sällan är designad för att möta de extraordinära påfrestningar som en kraftig cyklon innebär. Inte heller är det alltid möjligt av viljemässiga, rent fysiska eller ekonomiska orsaker att skapa en typ av infrastruktur som är orkansäkrad. All planering utgår därför ifrån att hitta de bästa strategierna för att kunna leva med de risker och kunna möta de konsekvenser som orkanerna innebär för samhället.

Tropiska cykloner bildas under en lång tid och kan lätt identifieras med hjälp av vädersatelliter. Förvarningstiderna för var och när en cyklon kan slå till är relativt långa och har ökat med modern meteorologisk teknik. Detta eftersom orkanerna rör sig utifrån havet i västlig riktning in mot land i en relativt långsam hastighet och förmågan och metoder för att beräkna dess framfart och styrka har blivit bättre. De ökade förvarningstiderna innebär också att man med rätt typ av myndighetsplanering, beredskap och förberedelser av medborgarna i samhället faktiskt i dag är fullt praktiskt möjligt evakuera de mest utsatta områdena innan en orkan slår till. Med denna typ av åtgärder kan många människoliv räddas när orkanerna är så pass kraftiga att de når 3-5 på Saffir-Simpsonskalan. I USA saknas oftast alternativ till evakuering eftersom infrastrukturen inte är byggd på ett sådant sätt att befolkningen kan ta sin

¹⁶ Nationalencyklopedin (2008)

tillflykt till skyddsrum eller orkansäkrade byggnader där befolkningen kan vänta ut en storm. Detta har annars kommit att bli den väg som exempelvis Bangladesh valt för att skydda sin befolkning från effekterna av tropiska cykloner.

Som en konsekvens av orkanen Katrina 2005 blev fem miljoner människor hemlösa och 1.200 personer miste livet. Kostnaderna för skadorna på egendom uppgick till drygt 1500 miljarder kronor. Trots att orkaner alltså är ett regionalt hot är Louisiana den delstat som kommit i internationellt fokus efter orkanen Katrina på grund av händelserna i New Orleans. Men Louisiana är också den delstat i området i Mexikanska Gulfen där konsekvenserna av en tropisk cyklon har som störst potential att bli stora och återkommande. Detta beror att delstatens kustremsa "sticker ut" i Gulfen. Dessa låglänta delta- och kustlandskap är utsatt för en ständigt pågående och omfattande erosion som innebär att kustens förmåga att bromsa en orkan innan den når befolkningscentra avtar. Hela Louisianas kustområde har överhuvudtaget en låg elevation och är därför extra sårbart för översvämningar. Konsekvenserna av orkanen Katrina var av denna anledning stora för Louisiana. Detta blev mycket påtagligt då delar av skyddsvallarna runt New Orleans brast och medförde att 80 procent av staden översvämmades. (Skyddsvallarna har byggts för att kompensera för att staden kommit att "sjunka" under havsnivå som en konsekvens av erosion och andra geologiska faktorer). De översvämmade delarna stod i vissa fall under hela sex meter av vattenmassor och reparation av skyddsvallarna och utpumpning av vattnet var dessutom komplicerat och tidsödande. Återinflyttning av de drabbade delarna kunde därför inte ske under flera månader för de upp till 1 miljon hemlösa innevanorna från New Orleans. Den sociala dimensionen av katastrofen blev därför mycket påtaglig då det också var de fattigare människorna som också drabbades allra hårdast. Det utdragna lidandet som många människor tvingades utstå ledde till stort missnöje och misstro – särskilt mot den federala nivåns förmåga att hjälpa människor i nöd. Myndigheternas beredskap uppfattades som otillräcklig och responsen från myndigheternas sida framställdes som senfärdig. Problemområden som hamnat i fokus är främst svårigheterna att få fram hjälpsändningar i tid, förmåga att evakuera och härbärgera nödställda människor. Myndigheternas misslyckande skapade en hel del politiska friktioner mellan delstats- och nationell nivå. Medieintresset var därför initialt omfattande och intensivt. Det fanns dock många frågor medierna bevakade och nästan alla handlade om vad som skulle ske annorlunda denna gång med hänsyn till hur New Orleans särskilt hade drabbats tidigare. Skulle skyddsvallarna runt New Orleans hålla för påfrestningarna denna gång? Skulle myndigheterna klara av att svara upp mot särskilt de fattiga medborgarnas förväntningar om stöd och hjälp? Skulle man lyckas att slå mynt av den förvarning man fick och kunna evakuera människor i tid så att dödsfall kunde undvikas?

Denna rapport kommer att beskriva det förberedelsearbete som gjorts av myndigheterna sedan Katrina. Hur beredskapsplaneringen förbättrats och ändrats, hur kriskommunikationen fungerade samt hur en rad av de stora utmaningar som finns med att evakuera ett stort antal människor hanterades. Rapporten kommer även peka på ett antal erfarenheter som är särskilt relevanta för svenskt vidkommande.

4 Kronologi

Alla tider uppges i Central Daylight Time (CDT).

24 augusti (söndag)

Louisiana går ner i orkanberedskap inför den tropiska stormen Fay i Mexikanska golfen eftersom *National Hurricane Centers* (NHC) prognoser visar orkanen svänger bort ifrån delstatens kust. NHC varnar dock för möjliga skyfall i stormens utkanter.

25 augusti (måndag)

Louisianas guvernör, Bobby Jindal, ökar delstatens beredskap inför den tropiska stormen Gustav som växer i styrka över Karibiska havet.

26 augusti (tisdag)

Jindal uppmanar allmänheten att iaktta försiktighet inför Gustav. Ett så kallat "state of emergency" (undantagstillstånd) kan komma att utlysas redan från den 28 augusti (torsdag). Berörda delstatliga och lokala myndigheter sätts i högsta beredskap. Invånare som är i behov av assisterad evakuering uppmanas att anmäla sig till kommunen.

19:00: NHC rapporterar att det finns en risk på 5 procent att stormen medför vindar med stormstyrka i New Orleans.

27 augusti (onsdag)

US Department of Homeland Security (DHS), *Federal Emergency Management Agency* (FEMA) och andra federala myndigheter inleder förberedande arbete inför Gustav.

Undantagstillstånd utlyses i Louisiana och New Orleans. 3000 soldater från Nationalgardet (*Louisiana National Guard*, LANG) kallas in; ytterligare 5000 kan komma att kallas in.

New Orleans beredskapssamordnare deklarerar att stadens *City Assisted Evacuation Plan* (CAEP) kommer att aktiveras om risken för att stormen hotar New Orleans fortsätter att öka. Stadens polismästare meddelar att den lokala polisen och Nationalgardet kommer att organisera gemensam "antiplundringspatrullering" och säkra evakuerade delar av staden. De invånare som stannar kvar kan ej förvänta sig att bli räddade.

20:00: NHC rapporterar att det finns en risk på 30 procent att stormen ska medföra vindar med stormstyrka i New Orleans. Rapporten i media talar om en risk för flodvåg i samband med stormen. En kraftig flodvåg skulle kunna få stadens översvämningsskydd att rämna i såsom vid orkanen Katrina.

28 augusti (torsdag)

Centrala (federala) myndigheter börjar utplacera resurser i regionen som kan användas vid eventuella räddningsinsatser.

För att underlätta koordinationen mellan federala myndigheter upprättas *Joint Field Office* (JFO) i Baton Rouge. Enligt guvernören kan regionens evakueringsplan aktiveras redan under kvällen eller tidigt dagen därpå. Enligt New Orleans borgmästare kommer en tvångsevakuering sannolikt att beordras den 30 augusti (lördag).

Governor's Office of Homeland Security and Emergency Preparedness (GOHSEP) sätter i gång delstatliga *Emergency Operations Center* (EOC) såväl som kommunala EOC. Nationalgardet placerar ut mindre fältradiogrupper för att säkerställa kommunikationen mellan kommunala EOC och Baton Rouge.

Department of Transportation and Development (DOTD) får indikationer om att delstatens privata bussleverantör inte kommer klara sitt uppdrag att bussa ut alla invånare i behov av transportstöd ur New Orleans och närliggande kommuner eftersom de saknar tillräckliga resurser. DOTD och den delstatliga skolmyndigheten påbörjar planeringen för att även använda skolbussar.

Sammanlagt 20 helikoptrar rekvireras från andra delstaters nationalgarden. Ytterligare resurser begärs senare för att förstärka logistik- och säkerhetsarbetet.

Kväll: Minst 13000 invånare i Orleans Parish har anmält sig till kommunen för assisterad evakuering.

29 augusti (fredag)

President Bush frigör federala resurser för att finansiera lokala förberedelser inför orkanen.

Sjukhus i regionen väljer ut patienter för evakuering. *Louisiana Department of Health and Hospitals* (DHH) begär stöd med transportresurser av försvarsdepartementet och andra delstater via *Emergency Management Assistance Compact* (EMAC) för att genomföra själva evakueringen.

Kriminalvården inleder förflyttningen av 9.000 interner från New Orleans till olika anstalter runt om delstaten.

Eftermiddag: 1500 soldater från Nationalgardet förflyttas till New Orleans för att bland annat förhindra plundring, dirigera trafik och på andra sätt stödja evakueringen av lokala invånare.

18:00: Borgmästaren beordrar att all reguljär buss- och tågtrafik till och från Union Passenger Terminal (UPT) i staden ska upphöra. Därmed frigörs UPT för användning som evakueringscentral.

Nationella medier inleder dygnet-runt-bevakning av förberedelserna inför Gustav dygnet.

30 augusti (lördag)

Gustav sveper in över Kuba, och är nu uppmätt till en kategori 4 orkan.

08:00: CAEP påbörjas och borgmästaren uppmanar invånare med egna transportmedel samt kvarvarande turister, att omedelbart lämna staden.

Eftermiddag: CAEP avslutas, men förväntas inofficiellt att pågå ytterligare ett dygn till. New Orleans beredskapssamordnare rapporterar att 2700 invånare har flyttats med buss eller tåg.

15:00: Jindal beordrar hundratals skolbussar till New Orleans för att sättas in i evakueringen. Ett flertal skolor i kringliggande distrikt stänger därmed sin verksamhet.

16:00: Angränsande kommuner till New Orleans börjar utfärda obligatoriska evakueringsorder.

17:00: Ungefär 50 äldreboende har redan evakuerats och ett 40-tal kvarstår. Minst 29 sjukhus och kliniker har evakuerats antingen helt eller delvis. Patienter transporteras främst med militärflyg till destinationer utanför regionen.

Kväll: Borgmästaren meddelar att tvångsevakuering gäller från och med söndag, på grund av hotet från vad han beskriver som "alla stormars moder". Uppskattningsvis har 50 procent av stadens invånare hittills evakuerats. Utegångsförbud införs från gryning till skymning för att förhindra plundring och annan kriminalitet.

21:00: *Louisiana State Police* (LSP) meddelar att motorvägarna kommer att enkelriktas i så kallat *contraflow* från och med kl. 04:00 på söndagen för att öka trafikkapaciteten under evakueringen. Beslutet om när detta påbörjas har noggrant koordinerats mellan kommuner, andra delstater, samt *Louisiana State University* (LSU).

Sen kväll: Gustav har passerat över Kuba och befinner sig nu över den varma Mexikanska golfen, där den återigen förväntas öka i styrka. Stormen har krävt minst 94 liv i Kuba. Orkanen förväntas dra in över fastlandet antingen vid Louisiana eller östra Texas.

31 augusti (söndag)

04:00: Enkelriktad trafik införs på utrymningsvägarna enligt evakueringsplanen. För första gången i delstatens historia evakueras sydvästra och sydöstra Louisiana samtidigt.

06:00: Arbetet med assisterad evakuering återupptas vid UPT i centrala New Orleans efter att ytterligare invånare begärt hjälp. Under dagen flyttas minst

3000 invånare ur staden med tåg, och mellan 5000–7000 med chartrat flyg. Sammanlagt flyttas över 18000 personer via CAEP under helgen.

08:00--12:00: Tvångsevakuering beordras för samtliga delar av Orleans och Jefferson Parishes. På eftermiddagen meddelar borgmästare Nagin att endast 10000 invånare uppskattas vara kvar i staden. Mer än 86000 invånare har flyttats till evakueringsläger i åtta olika delstater. Många av lägren är fullsatta. Enligt den delstatspolisen har sammanlagt 1,9 miljoner människor evakuerats ut ur regionen.

Eftermiddag: Gustav rör sig västerut, bort i från New Orleans. Chefen för DHS reser till regionen där han planerar att stanna under de kommande dagarna.

18:00: New Orleans internationella flygplats stängs. Sista tåget avgår från New Orleans, sista bussen avgår från UPT några timmar senare.

22:00: NHC förutspår att orkanen kommer att dra in över fastlandet nära staden Houma, strax väster om New Orleans under måndagen och att den då kommer att vara en kategori 3 orkan.

1 september (måndag)

09:30: Orkanen Gustav drar in över fastlandet 116 km sydväst om New Orleans och är nu nedgraderad till kategori 2.

12:30: Guvernör Jindal rapporterar att 1,2 miljoner hushåll i Louisiana är utan ström. Nästan hela Baton Rouge är strömlöst. Hela 85 procent av bensinstationerna i södra Louisiana har slut på bränsle.

Tidig eftermiddag: Gustavs "öga" passerar väster om New Orleans som således förskonas från de allra värsta orkanvindarna. NHC nedgraderar Gustav ytterligare till kategori 1. USCG konstaterar att inga skyddsvallar runt New Orleans har brustit. Eftersökspatruller får beskedet att de inte kommer behövas.

Borgmästaren i New Orleans uttrycker sin förhoppning om att invånarna kan börja återvända redan nästa dag. Guvernören är mindre optimistisk. Senare meddelar borgmästaren att staden kommer att öppnas först om några dagar. Angränsande kommuner uttrycker sitt stöd för en informell regional återinflyttningsplan.

Kväll: Strömmen är återställd i de centrala delarna av New Orleans. Stadens beredskapssamordnare hoppas att de som evakuerades via CAEP kan börja återvända på torsdag eller fredag. Flygplatserna i New Orleans och Baton Rouge förväntas återigen kunna öppna för flygtrafik på tisdag.

2 september (tisdag)

Tidig förmiddag: Invånare börjar köa vid kommungränsen där vägspärrar har upprättats. Kringliggande kommuner begär hjälp från Röda Korset för att tillgodose behovet av mat och vatten för de återinflyttande. Bara

räddningspersonal och de som arbetar med att återställa stadens infrastruktur har enligt kommunens återinflyttningsplan tillträde i ett första skede.

President Bush förklarar katastroftillstånd i 34 kommuner i Louisiana.

Förmiddag: Ungefär 50 procent av hushållen i Baton Rouge förväntas få tillbaka strömmen inom de närmaste åtta dagarna. För resterande delar av staden kan det dröja 3-4 veckor. Många sjukhus i Baton Rouge kan därför komma att behöva evakueras och planering för detta inleds. Mobilnätet i delstaten börjar haverera när reservkraften sviktar.

Kväll: Borgmästaren redogör för sin återinflyttningsplan vid en presskonferens. Räddningspersonal och de som arbetar med att återställa infrastrukturen får återvända först. Därefter kommer företagare och anställda. Först under torsdagen kommer de som evakuerade på egen hand och de som deltog i kommunens assisterade evakuering (CAEP) få komma tillbaka. Under dagen har däremot angränsande kommuner meddelat att de kommer att tillåta allmänheten att återvända redan under onsdagen.

Minst 14 dödsfall är rapporterade i samband med stormen. Preliminära beräkningar tyder på att stormen har kostat Louisiana minst 10 miljarder dollar.

3 september (onsdag)

06:00: Angränsande kommuner öppnar för återvändande invånare. Tidigt på morgonen börjar kriminalvården transportera tillbaka internerna till de olika anstalterna i staden.

09:00: Borgmästaren viker från sitt tidigare beslut och meddelar att vägspärrarna kommer att avvecklas under dagen. Formellt är staden dock bara öppen från och med tidigt på torsdagen. Medborgarna uppmanas att vänta så länge de kan med att återvända.

I New Orleans är de flesta sjukhus återigen öppna, men bara för akutfall.

Generatorer levereras till mataffärer, apotek och bensinstationer. För att tillgodose behovet av ytterligare drivmedel godkänner President Bush öppnandet av den nationella strategiska bränslereserven.

FEMA och Nationalgardet etablerar distributionsplatser för mat, vatten, is och presenningar. Fördröjningar av leveranserna rapporteras.

Sen förmiddag: Uppskattningsvis vistas nästan 80000 personer i olika evakueringsläger runt om i regionen. Många läger stängs under dagen då folk börjar återvända hem.

17:00: Ungefär 670000 hushåll i Louisiana är fortfarande utan ström. Många av dessa är i Baton Rouge och guvernör Jindal uttrycker sin frustration över situationen.

Kväll: Borgmästaren i New Orleans förklarar att staden är beredd att börja ta emot personer som evakuerats via CAEP. Delstaten och FEMA bistår i arbetet att transportera folk tillbaka till staden.

4 september (torsdag)

00:01: New Orleans öppnas officiellt för samtliga invånare.

Förmiddag: Invånare som evakuerats via CAEP börjar anlända till UPT med buss och tåg. Planeringen fortsätter för att ta emot invånare som återvänder med flyg från andra delstater. Enligt borgmästaren kan 95 procent av hushållen i New Orleans förvänta sig ström under helgen. För de som inte har ström upprättas minst tre distributionsplatser i staden.

I Baton Rouge uppstår trafikstockningar runt bensinstationerna vilket försvårar röjningsarbetet. Delstaten rekviderar flera generatorer för att kunna hålla bensinstationer och mataffärer öppna.

FEMA meddelar kapacitetsproblem vid distributionsplatser i och runt Baton Rouge där mat och vatten distribueras. Guvernören beslutar att fler distributionsplatser ska upprättas och begär att lokala församlingar och frivilligorganisationer ska assistera vid distributionen av mat där.

Åtminstone två sjukhus i Baton Rouge evakueras eftersom luftkonditioneringen inte kan elförsörjas och patienterna lider skada av värmen.

Eftermiddag: Delstatens *Department of Social Services* (DSS) meddelar att ett *Disaster Food Stamp Program* kommer att upprättas. Under tiden hänvisar DSS individer i behov av mat eller vatten till lokala distributionsplatser. DSS kritiserar senare för att sakna kapacitet att bedriva programmet.

5 september (fredag)

00:30: Evakuerade djur transporteras tillbaka till staden där de hämtas av sina ägare. På söndagen är samtliga djur återförenade med sina ägare.

Eftermiddag: Ungefär 70 procent av hushållen i New Orleans har fått tillbaka strömmen. I hela Louisiana är 35 procent av hushållen utan ström.

FEMA har fortsatta kapacitetsproblem vid distributionsplatserna för mat och vatten. Nu ombeds även skolor och universitet att tillhandahålla varma måltider för återvändande invånare.

17:00: Borgmästaren häver delvis utgångsförbudet i New Orleans.

Antalet dödsfall i samband med stormen stiger till 23.

6 september (lördag)

Bussar med återvändande fortsätter att anlända till centrala New Orleans. Ett tillfälligt stopp för ytterligare återvändare införs under söndagen eftersom ett stort sportevenemang är kommer att äga rum vid en arena i centrala New Orleans. Busstransporter kommer att återupptas under måndagen. Däremot omfattas inte flygtransporter till den internationella flygplatsen av det tillfälliga stoppet.

Tusentals boende vid äldreboenden och sjukhuspatienter väntar på att transporteras tillbaka till regionen. Beslutet fördröjs dock eftersom ännu en orkan (Ike) formeras över Mexikanska golfen och tilltar i styrka. Myndigheterna är oroliga för att behöva genomföra ytterligare en evakuering av stadens sjukvårdsanläggningar.

8 september (måndag)

Kollektivtrafiken i New Orleans körs återigen efter ordinarie tidtabell. Ungefär 5 procent av hushållen i New Orleans är fortfarande utan ström. Endast 55 procent av hushållen i Baton Rouge har ström. Borgmästaren häver helt utegångsförbudet i New Orleans.

Röda Korset fortsätter att stänga evakueringslägren i norra delen av Louisiana men etablerar samtidigt nya i sydöstra Louisiana för att kunna inkvartera de som saknar ström i Baton Rouge och andra områden.

15 september (måndag)

Ett *Disaster Recovery Center* för personer drabbade av Gustav etableras i New Orleans.

3 oktober (fredag)

Disaster Food Stamp Program avslutas.

5 Tillvaratagande av lärdomar och upprättande av planer

Det finns stora likheter i hanteringen av orkanerna Gustav 2008 och Katrina 2005. I förberedelsearbetet, men även under hanteringen av orkanen Gustav jämförde myndighetsrepresentanter, frivilligorganisationer och enskilda medborgare sina insatser och erfarenheter i förhållande till de i samband med orkanen Katrina i 2005. Med få undantag verkar det som att de flesta lärdomar som utnyttjades för att omarbeta eller finjustera befintliga planer, samt i vissa fall även utveckla nya, huvudsakligen byggde på erfarenheter från Katrina.

Vissa lärdomar var uppenbara efter Katrina. I decennier har New Orleans varit under påtaglig fara för översvämningar. Även om stadens system av skyddsvallar förhoppningsvis skulle klara av påfrestningarna vid framtida stormar fanns ändå risken att staden kunde översvämmas igen. USA:s katastrofhanteringssystem hade dessutom tydliga brister. Inledningsvis fördes en diskussion huruvida staden skulle återuppbyggas trots översvämningsrisken. Vem skulle axla den ekonomiska bördan för återuppbyggnaden i så fall? Efter hårda debatter i amerikanska kongressen tilldelades Louisiana flera miljarder dollar för återuppbyggnadsprojekt. Därmed blev det klart att New Orleans kunde göras säkrare även om översvämningsshotet inte var helt borta.

För att förhindra framtida förluster av främst människoliv, men också av infrastruktur och egendom, behövde berörda lokala, delstatliga och federala aktörer samt näringsliv och frivilligorganisationer öka sin samlade beredskaps- och/eller responskapacitet. En rad olika utredningar och *after-action reviews* som genomfördes under senare delen av 2005 och 2006 kom med förslag på hur denna kapacitetsutökning skulle ske i praktiken.

Veckorna direkt efter orkanerna Katrina och Rita (som drabbade främst Texas) hölls ett antal konferenser, så kallade *hotwashes*, i den drabbade regionen där involverad personal fick utvärdera responsen. I Washington beordrade president Bush chefen för Vita husets *Homeland Security Council* (HSC) att utreda hanteringen av krisen. Demokratiska kongressledamöter föreslog i stället att en kommission likt den som utredde 11:e septemberattackerna skulle tillsättas. Både detta och ett liknande förslag presenterat av en grupp republikanska ledamöter röstades ned. En kompromisslösning var att tillsätta en partiöverskridande kommitté för att utreda beredskapen inför och hanteringen av orkanen Katrina (*Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina*). Under tiden inledde Senatens *Homeland Security and Governmental Affairs Committee* (SHSGAC) en liknande (om än betydligt mindre kontroversiell) utredning. Det misstänktes att höga tjänstemän inom ett antal berörda myndigheter antingen blev direkt beordrade eller uppmanade av Vita huset att inte lämna vittnesmål vid dessa utredningar. Detta till trots hördes *US Department of Homeland Security* (DHS) och *Federal Emergency Management Agency* (FEMA) högsta ledningar i samtliga ovan nämnda utredningar.

Homeland Security Councils slutgiltiga rapport syftade i första hand till att identifiera lärdomar, inte att lämna kritik. Representanthuset bedömde att det

saknades tillräckligt "initiativkraft" på samtliga beslutsfattande nivåer under hanteringen av orkanen. En bekymrad SHSGAC konstaterade att USA var "fortfarande oförberett" nästan fyra år efter 11 septemberattackererna.

Även berörda departement och myndigheter på samtliga nivåer inklusive bland annat DHS, FEMA, och *Louisiana Office of Homeland Security and Emergency Preparedness* (LOHSEP) genomförde interna utredningar. För att kunna få flera synpunkter på hur Katrina hanterades anordnade DHS på regelbunden basis myndighetsgemensamma konferenser för att diskutera diverse berörda aktörer. Dessa konferenser resulterade sedan i en intern *After-Action Report and Improvement Plan*. Delstatliga och lokala myndigheter i Louisiana anordnade regelbundna möten med allmänheten för att kartlägga hur de upplevde responsen för att identifiera eventuella lärdomar. Även tankesmedjor, lobbyorganisationer och forskare genomförde analyser över hanteringen av orkanen Katrina. Det är dock oklart i vilken utsträckning dessa användes i planeringsfasen i åren före Gustav.

Samtliga rapporter formulerade en rad generella slutsatser, nämligen: individuellt och organisatoriskt initiativtagande bör uppmuntras; roller and mandat på samtliga nivåer bör tydliggöras; kommunikationssystem bör bli mer robusta och kompatibla mellan myndigheter; planerings- och beslutsprocesser mellan myndigheter och inom olika myndigheter och deras olika nivåer bör förbättras.

Den ansvariga myndigheten för katastrofhantering på federal nivå, FEMA, konstaterades vara underdimensionerad i termer av bemanning och tillgängliga resurser för att effektivt kunna hantera storskaliga katastrofer som Katrina. SHSGAC föreslog att myndigheten lades ner och att en ny myndighet skapades i dess ställe. Den nya myndighetens skulle fortfarande vara underordnad DHS men till skillnad från FEMA år 2005 skulle den nya myndighetens högsta ledning ha permanent representation vid presidentens kabinett. Representanthuset utvecklade samtidigt ett förslag som innebar att FEMA skulle finnas kvar men förläggas utanför DHS.

President Bush, generaldirektören för DHS Michael Chertoff och FEMA:s tillförordnade chef motsatte sig en nedläggning av FEMA. Under 2005 inleddes den andra myndighetsomfattande översynen över sedan DHS skapades. Chertoff påminde ledamöterna i Kongressen om att översynen redan innan Katrina hade föreslagit en förflyttning av FEMA inom DHS, inte organisationens avveckling och ersättning av en ny myndighet. Chertoff föreslog att FEMA skulle omorganiseras inom DHS och att myndighetens bemanning skulle fördubblas. Dessutom föreslogs FEMA bland annat få genomföra en rad olika förbättringar avseende logistik; kommunikationssystem; kommuniaktion med medier och allmänhet samt kontrakt med underleverantörer. Enligt FEMA:s GD skulle dessa åtgärder "göra landet stolt över FEMA igen."

Department of Homeland Security skapades efter 11:e septemberhändelserna för att värna landet mot i första hand terrorhandlingar. Bland annat av detta skäl motsatte sig FEMA:s före detta GD att FEMA, som främst var inriktad hantering av naturkatastrofer, skulle integreras med DHS eftersom den hade

huvudfokus på antiterrorverksamhet. Han oroades för att FEMA:s huvudkompetens skulle försvinna och att det skulle uppstå ökad konkurrens för medel att upprätthålla insatsberedskap, någonting som det finns starka indikationer på. Efter Katrina meddelade DHS-representanter att de skulle vidareutveckla en bred förmåga att hantera en rad olika kriser (en *all-hazards approach*) i termer av både planering och fördelning av resurser inom DHS och till enstaka delstater. Istället för att delstaterna skulle tvingas konkurrera om resurserna skulle resurstilldelning ske beroende på identifierade risker. DHS-ledningen kan ha upplevt att myndighetens mandat gällande katastrofhantering var hotad - både President Bush sade sig vara öppna för att försvarsdepartementet skulle överta huvudansvaret för katastrofhantering i de fall där antalet döda bedömdes överstiga 10.000. Mindre allvarliga incidenter skulle hanteras av i första hand lokala och delstatliga myndigheter men också DHS/FEMA. Förslagen möttes av stark kritik ifrån främst delstatliga representanter inklusive ett antal guvernörer.

I oktober 2006 skrev President Bush under på *Post Katrina Emergency Management Reform Act*, PKEMRA, som bemyndigade tillskapandet av nya ledningsroller och krishanteringsfunktioner. Redan befintliga funktionsansvar förflyttades från en eller flera myndigheter inom DHS till FEMA. Ett antal steg togs för att utöka FEMA:s kapacitet att behålla personal, något som hade varit ett problem under lång tid inom myndigheten och hade fått allvarliga konsekvenser för dess respons under Katrina. Med andra ord skulle FEMA bli kvar inom DHS som i sin tur skulle förbli ansvarigt för landets katastrofhantering på central (federal) nivå.

Enligt DHS skulle lagen innebära en del organisatoriska förändringar även utanför FEMA i syfte att underställa andra myndigheter DHS. Myndigheter på delstatlig och lokal nivå skulle göras kompatibla med varandra. En av huvuduppgifterna för planeringsenheten på DHS var följaktligen att utvärdera befintliga planer inklusive *National Response Plan* (NRP), som upprättats i december 2004. I dokumentet beskrevs gemensamma principer och strukturer som förväntades effektivisera krishanteringsaktiviteter på lokal, delstatlig och federal nivå. NRP baserades på redan befintliga krisledningsstandarder som till exempel *National Incident Management System* (NIMS) och *Incident Command System* (ICS). NRP reviderades under åren efter Katrina för att ta in lärdomarna vilket rekommenderats starkt av Kongressen i juni 2006. Senare skulle PKEMRA kräva att revideringsarbetet skulle ske i nära samarbete med samtliga som hade undertecknat NRP och den nybildade *National Advisory Council* (NAC). NAC var avsedd att bland annat assistera FEMA i att integrera ickestatliga (federala) aktörers olika perspektiv i nationella katastrofplaneringsdokument.

Revideringsprocessen inleddes under 2006 då DHS uppsökte både statliga och ickestatliga aktörer för att få synpunkter på hur NRP skulle kunna förbättras. Ett första utkast på den reviderade planen publicerades i april 2007. DHS fick dock hård kritik för att ha frångått den revideringsplan som stipulerades i PKEMRA eftersom myndigheten inte tillät kommentarer från ickestatliga aktörer förrän en månad innan den omarbetade planen (omdöpt till *National Response Framework* (NRF)) skulle publiceras. NRF som formellt ersatte NRP i mars 2008 behöll ungefär samma struktur som sin föregångare men till skillnad från NRP ingår

även fyra riktlinjer som i tydliga termer beskriver ansvar och mandat i krishantering för lokala, delstatliga samt privata aktörer och indianstammar på reservat. Parallellt med publiceringen av NRF lanserade FEMA sitt *National Response Framework Resource Center* för att "revidera och uppdatera [planen] på ett dynamiskt och transparent vis".

Under studieresan till Baton Rouge och New Orleans beskrev en del av de intervjuade utmaningarna i samband med orkaner i Louisiana som "unika". Före Gustav undersöktes till exempel andra delstaters evakueringsprocesser. Men eftersom Louisiana har mest erfarenhet av evakueringar inför orkaner finns det enligt en delstatlig representant inte så mycket att lära av andra. Andra delstater, exempelvis Kalifornien, har utvecklade evakueringsplaner, men dessa har inte aktiverats i någon större utsträckning. En annan delstatlig representant förklarade att erfarenheterna från Katrina hade blivit en planeringsmodell.

Det framgår av tillgängliga rapporter producerade under 2005 och 2006 att LOHSEP, som på delstatsnivå motsvarar FEMA på federal nivå, inte ansågs ha tillräcklig beredskap i termer av bemanning, utbildningsnivå eller infrastruktur. Både delstatliga och federala rapporter identifierade allvarliga brister hos LOHSEP-personalens kännedom om NRP samt de mer operativa krisledningssystem (NIMS och ICS) som planen bygger på. Delstatens *Emergency Operations Plan (EOP)* som LOHSEP ansvarade för mottog också kritik för att inte tydligt förklara de olika delstatliga myndigheternas roller vid undantagstillstånd. Detta medförde oklarheter vad som förväntades av en del myndigheter under hanteringen av Katrina. Även med tydligare information (och mer regelbundna övningstillfällen som medgav informations spridning) konstaterade utredningarna att delstatliga myndigheter sannolikt skulle ha haft svårigheter vid samverkan med andra delstatliga och federala aktörer. Detta berodde på att deras *standard operating procedures (SOP)* inte var i linje med de principer och strukturer som var beskrivna i NRP.

Efter Katrina vidtog den dåvarande guvernören för Louisiana ett antal åtgärder för att så snabbt som möjligt avhjälpa identifierade brister i delstatens planering och beredskap på strategisk nivå. (Arbetet brådskade eftersom orkansäsongen börjar vid mitten av året. Utifrån tillgängliga meteorologiska prognoser befarades 2006 innebära flera svåra stormar över landets södra kust.) För att öka insyn i och direkt kontroll över LOHSEP beordrade hon att myndigheten flyttades organisatoriskt från *Louisiana Military Department (LMD)* för underordnas direkt under guvernörens *Governor's Office of Homeland Security and Emergency Preparedness (GOHSEP)*. Myndigheten tillfördes sedan medel för att bland annat utöka bemanning, utbygga delstatens *Emergency Operations Center (EOC)* vid GOHSEP:s huvudkontor i Baton Rouge och även påbörja revidering av delstatens krishanteringsplan och ensas denna med befintliga krisledningssystem (NIMS, ICS) och NRP. Den uppdaterade planen var klar 1 juli 2007. Där förtydligades varje myndighets respektive ansvarsområde i hanteringen av framtida katastrofer och krav på samtliga myndigheters deltagande vid regelbundna övningar.

Andra brister som identifierades efter Katrina som sedan åtgärdades, antingen tillsammans av lokala och delstatliga myndigheter eller i partnerskap med

DHS/FEMA, innefattade interna system för att följa upp beslut och åtgärda kommunikationssystem som hade visat sig inte vara interoperabla eller robusta. I det senare fallet säkrade delstatliga myndigheter finansiering för att införskaffa flera och mer robusta kommunikationssystem.

På den lokala nivån skulle utvärderingen av responsen på Katrina och genomgången av inhämtade lärdomar visa sig dröja betydligt längre än på de federala och delstatliga nivåerna: Vidare skedde den på ett mindre strukturerat sätt eftersom stormen hade haft en negativ påverkan på de flesta lokala myndigheters operationer och bemanning. En stor del av den lokalanställda personalen hade evakuerats utanför regionen och var kvar där under flera månader efter stormen innan de kunde återvända. Många saknade bostad att flytta tillbaka till eftersom deras hus och lägenheter totalförstördes efter det att skyddsvallarna i och runt staden brast. Några lärdomar var dock uppenbara för borgmästaren samt stadens beredskapskontor: stora delar av New Orleans löpte och löper risk att översvämmas – inga skyddsrum bör upprättas i staden; kommunens kontinuitetsplan behövde omarbetas för att garantera att borgmästaren eller dennes ställföreträdande alltid är kontaktbar; kommunikationssystem behövde bli mer robusta samtidigt som de var mer interoperabla med angränsande kommuners system; samverkan med delstatliga myndigheter behövde utvecklas. Vidare behöver den lokala polisen utveckla strategier för att upprätthålla tillräcklig kapacitet i staden även under och direkt efter orkaner för att allmänheten ska känna sig trygg med att lämna staden utan att det blir inbrott och hus plundras. Kort efter orkanen Katrina avgick stadens polismästare och säkerhetschef. Under ny ledning arbetades reviderade planer fram som på ett bättre sätt skulle upprätthålla stadens interna funktioner för stadsledning och polisväsende men också för att genomföra en fullständig evakuering av staden.

Efter Katrina genomförde *New Orleans Police Department* (NOPD) en omfattande revidering av sin interna katastrofhanteringsplan som avspeglade bland annat viss omorganisation och effektivisering av ledningsstrukturen. Till exempel minskades antalet ledningscentraler i staden från 10 till 5; de kvarvarande omplacerades på mark ovanför havsytans nivå för att minimera risken för att de skulle slås ut i fall vallarna brast igen. Planer utvecklades för hur och vart polisens enheter (radiobilar, räddningsbåtar, och så vidare) skulle förflyttas ut ur staden för att minska risken för att de blev fast (och därmed oanvändbara) i flodvattnet såsom skedde efter Katrina. Kommunikationsmöjligheter med andra angränsande polismyndigheter samt räddningsteam på delstatlig nivå förbättrades efter introduktionen av ett nytt och interoperabelt radiosystem. För att garantera att samtliga poliser skulle vara i tjänst inför, under och efter framtida orkaner sågs de individuella evakueringsplanerna över så att personalen erbjöds tid att kunde hjälpa sina anhöriga att evakuera i god tid innan en orkan. Personal som visade tecken på fysisk eller mental påfrestning skulle rapporteras direkt till polisens egna medicinska personal.

För att kunna ge den lokala befolkningen tillförsikt om att deras bostäder och egendom inte skulle bli plundrade behövde polisen visa sin närvaro i lokalsamhället samtidigt som de skötte uppgifter som mer direkt berörde evakueringen. Mellan 2006 och 2008 upprättade NOPD, Nationalgardet och

delstatens polis en gemensam plan för bedrivande av antiplundringspatruller runt om i staden som dessutom övades vid minst ett tillfälle.

Även privata företag (Wal-Mart, Target och diverse regionala elleverantörer) och frivilligorganisationer som hade uppgifter under responsfasen i Louisiana och på nationell nivå genomförde utvärderingar av sina respektive insatser internt men också tillsammans med andra lokala, delstatliga och federala partners för att förbättra de gemensamma handlingsplanerna. Hur frivilligorganisationer såsom Röda Korset och *Catholic Charities* inhämtade och integrerade lärdomar in i sina respektive planer på lokal nivå finns att läsa om i kapitel 8.

Om New Orleans hade blivit helt evakuerat inför Katrina skulle krisen ha antagit en helt annan karaktär. I stället för att rädda tusentals strandsatta i sina hem och ifrån hustak skulle utmaningen istället varit att inkvartera tusentals invånare som förlorat sina hem. Ett betydligt mindre antal New Orleansbor skulle ha dött i översvämningarna. Även om det rådde skilda meningar i frågan om New Orleans skulle återuppbyggas eller inte så fanns det konsensus kring att alla i New Orleans och andra sårbara områden i största möjligaste mån skulle evakueras ur regionen vid en hotande orkan. De som vägrade lämna sina hem eller av andra skäl blev kvar i staden hade även rätt att förvänta sig en mer koordinerad och effektiv räddningstjänst efter stormen hade passerat.

Tvåtusensex års lag PKEMRA beordrade generaldirektörerna för DHS och FEMA att "utveckla ett samordnat system av strategiska och operativa planer för att kunna svara effektivt på katastrofer". Dessa planer skulle avspegla förhållanden i specifika geografiska regioner och vara anpassade att bemöta olika specifika typer av högriskhändelser. Under åren mellan Katrina och Gustav arbetade DHS/FEMA, GOHSEP och beredskapskontor på den lokala nivån samt frivilligorganisationer och privata aktörer tillsammans för att utveckla planerna för de i praktiken skulle kunna genomföra en effektiv evakuering av samtliga invånare, inklusive de med särskilda behov av stöd. Detta arbete skedde främst vid regionala möten/konferenser och i mindre arbetsgrupper. Den gemensamma planeringen löpte parallellt myndigheternas, företagets och organisationernas interna planering för att utöka sin kapacitet i krissituationer.

Utmaningarna i New Orleans och närliggande kommuner förblev stora. Enligt statistik från Louisiana och FEMA från 2006 så förväntades så många som 96000 invånare i regionen behöva någon form av assistans vid en evakuering.

Utöver de som saknade tillgång till egna transportmedel identifierades en rad olika grupper med särskilda behov, exempelvis:

- Personer med särskilda medicinska behov (*medically needy*)
- Personer med begränsade vårdbehov (såsom personer som vårdas i hemmet) (*special needs*)
- Boende inom äldreomsorg
- Personer med medföljande sällskapsdjur/ledarhund
- Personer dömda för sexbrott
- Interner
- Turister/utländska medborgare

Ett antal olika planeringsprocesser som berörde ett antal olika myndighetskonstellationer behövde löpa parallellt för att garantera att samtliga ovan nämnda grupper skulle kunna evakueras. I New Orleans utvecklades en så kallad *City Assisted Evacuation Plan*, CAEP, för att genomföra evakueringen av de grupper och individer med behov av särskilt stöd. I planen ingick att samtliga grupper skulle föranmäla sig till kommunen om behov av evakueringshjälp och att de vid en evakuering sedan skulle ta sig till en av de 17 upphämtningsplatser som upprättats runt om i staden. Fyra av dessa upphämtningsplatser var avsedda enbart för invånare med medicinska eller andra särskilda (*special*) behov. Från dessa platser tog kommunen de evakuerande till *Union Passenger Terminal* (UPT) där det delstatliga *Department of Transportation and Development* (DOTD) ansvarade för vidare transport till olika evakueringslokaler runt om i delstaten och även i andra delstater. För de andra grupperna såg planer som utvecklades annorlunda ut.

Planerna för att evakuera individer med behov av transportstöd (*critical transportation needs*) utvecklades av GOHSEP, DOTD, och kommunen. Den regionala kollektivtrafiken skulle ansvara för förflyttningen av individer till UPT där bussar kontrakterade av DOTD skulle avgå mot evakueringslokaler under det delstatliga *Department of Social Services* (DSS). Utöver bussar planerade FEMA för tågtransporter och charterflyg ifrån stadens internationella flygplats. Det bestämdes att i det vid framtida händelser inte skulle annonseras någon evakuering via flyg förrän behovet blev uppenbart, eftersom att många invånare antogs föredra luftburen evakuering. För att inte störa ordinarie verksamhet vid passagerarterminalen vid flygplatsen hyrde FEMA en oanvänd postterminal som användes som en extra terminal för incheckning av evakuerande invånare. Efter Katrina försenades ett antal flyg då federalt fastställda säkerhetsrutiner inte kunde genomföras vid incheckning. Under planeringsfasen inför Gustav säkerställde FEMA *Transport Security Administrations* (TSA) omfattande närvaro vid den extra terminalen inför framtida evakueringar så att liknande förseningar skulle kunna undvikas.

Enligt de aktörer som genomförde planeringen fanns det svårigheter att uppskatta hur många som faktiskt skulle behöva evakueras via UPT. För bättre planeringsförutsättningar behövde kommunen göra föranmälning av evakueringsassistans till ett obligatorium. Kommunen argumenterade i sin tur att detta riskerade att den befintliga evakueringskapaciteten skulle komma att överstigas eftersom invånare inte skulle försökte evakuera på egen hand i

samma utsträckning. Obligatorisk föranmälningsplikt skulle därför kunna medföra att en falsk känsla av säkerhet infann sig om det innebar att det skulle finnas kapacitet att evakuera samtliga som ville ha stöd. Kommunen försökte därför uppmuntra självevakuering åren inför Gustav. De kommunicerade att evakuering i första hand var ett eget ansvar och att självevakuering också hade bättre möjligheter att själva avgöra vart de ville inkvarteras samt när de skulle återvända. Parallellt utvecklade lokala religiösa församlingar och Röda Korset planer för hur samåkning skulle kunna koordineras vid evakuering. Kommunen bjöds in vid regelbundna möten i förhoppning att samarbetet med andra lokala aktörer lättare skulle kunna leda till att de kunde komplettera varandra inför framtida evakueringar.

Efter Katrina blev det klart att många invånare med sällskapsdjur eller djur av annat slag i New Orleans antingen valde att inte evakuera eftersom de saknade möjlighet att evakuera med sina djur. Efter Katrina stiftades lagar i Louisiana och federalt som kräver att djurägare upprättar planer för hur deras djur ska evakueras inför orkaner och andra typer av katastrofer. Evakueringen av husdjur inkluderades i utvecklingen av CAEP i New Orleans. En detaljerad beskrivning av den gemensamma planeringsprocessen inför Gustav finns i ett senare kapitel.

Enligt CAEP skulle även en del individer som klassades som *medically needy* och samtliga individer med *special needs* transporteras ifrån UPT med anpassade bussar till ett antal särskilda evakueringslokaler under regi av *Louisiana Department of Health and Hospitals* (DHH) eller FEMA. För att ge ansvariga myndigheter vid UPT en bättre bild över transport- och vårdbehov obads dessa grupper att föranmäla sig till kommunen så tidigt som möjligt. Individer med särskilda behov tilläts medföljas av högst en vårdare. Efter Katrina blev det uppenbart att *medically needy*, *special needs*, och liknande begrepp definierades på olika sätt hos lokala, delstatliga och federal myndigheter. Detta resulterade i förvirring och missförstånd i koordineringen mellan evakueringspunkter och evakueringslokaler.

Enligt rådande regler ska inte individer dömda för sexbrott inkvarteras i evakueringslokaler öppna för allmänheten. Särskilda planer utvecklades därför för denna grupp. I de få fall där sexbrottsdömda förväntades behöva evakueringsassistans skulle DOTD transportera dem ur staden och i samråd med DSS identifiera lämpliga inkvarteringsmöjligheter, till exempel hotell.

Ansvar för att besluta om att evakuera *medically needy* som vårdas vid sjukhus och kliniker ligger hos cheferna vid dessa. Detta var fastställt i planer utvecklade redan långt före Katrina. Efter det att orkanen Katrina svept över New Orleans var många sjukvårdsanläggningar i staden översvämmade och utan ström blev frågan dock tydliggjord. Ett antal patienter vid dessa sjukhus dog redan veckan efter orkanen eftersom vård gavs under högst primitiva förhållanden och evakueringsassistans dröjde så länge som fyra dagar. Sedan Katrina har planerna på sjukhus och kliniker setts över samtidigt som anläggningar i regionen har byggts om för att bli mer robusta för påfrestningar. En påtaglig förändring var att placera alla nödgeneratorer för sjukhusen ovanför havsnivå.

Åtgärderna var nödvändiga och baserades på att både sjukhus- och klinikchefer samt DHH ansåg att det var mer riskabelt för liv och hälsa att försöka evakuera samtliga patienter inför en orkan än att låta vissa akutvårdspatienter ligga kvar på sjukhus. Att evakuera samtliga patienter bedömdes även vara orealistiskt eftersom en evakuering behövdes inledas 10 dagar innan en orkan drog in över land. En sådan evakuering skulle även vara särskilt resurskrävande och dyr för både myndigheter och sjukhus. Av dessa skäl beslöt lokala sjukhusledning och DHH att utveckla planer för att endast evakuera de patientgrupper som ansågs vara tillräckligt transportbara med hänsyn till risken för deras liv. I första hand skulle sjukhus själva evakuera patienter men om det var för kostsamt eller om lämpliga resurser inte fanns att tillgå kunde DHH assistera. I varje fall skulle beslut om vem skulle evakueras tas av sjukhusen själva eftersom personalen där ansågs vara mest kunniga om patienternas behov och tillstånd.

Enligt DHH-representanter innebar Katrina flera nya erfarenheter kring problematiken med att evakuera patienter efter en incident. Dessa låg till grund för en förbättrad planering inför evakueringen av sjukhus. Enligt planerna skulle patienterna från lokala sjukhus tas till närliggande flygplatser och flygas ut till alternativa vårdplatser utanför regionen. All flygplatspersonal utbildades och övades. Kontrakt säkrades med privata ambulansbolag för marktransporttjänster medan FEMA assisterade DHH med att skriva kontrakt med privat ambulansflyg samt upprättande av samarbetsavtal med den amerikanska försvarets *Northern Command* (NORTHCOM) för flygtransporttjänster.

Denna överenskommelse var i enlighet med PKEMRA och betraktades av DHH som ett pålitligt komplement till att kontraktera privata transportflygplan för att utföra tidskritiska medicinska evakueringar eftersom de privata leverantörerna inte kunde garantera tillräcklig kapacitet. DHH hade dock svårigheter med att planera för luftburna evakueringar med NORTHCOM vars representanter deltog visserligen vid myndighetsgemensamma planeringsmöten med hade ett mycket begränsat deltagande vid storskaliga evakueringsövningar anordnade av DHH. Enligt DHH skulle många av de brister som upptäcktes inför Gustav vid implementeringen av planen kunna ha åtgärdats tidigare om samarbetet varit tätare. Exempelvis hade man kunnat upptäcka att bårsystemen mellan ambulanser och militära flygtransporter var inkompatibelt. Det samma rör svårigheterna med att snabbt upprätta korrekta patientjournaler för mottagande parter. Eftersom NORTHCOM visade sig vara mer pålitligt som transportflygsleverantör i situationer som innebar bara ett par dagars förvarning undersökte delstatliga och federala planläggare idén att överföra formellt ansvar för medicinska transporter till NORTHCOM. Eftersom försvaret ansågs sakna kompetens för att bland annat vårda i synnerhet äldre patienter samt saknade lokalkännedom genomfördes inte förändringen av ansvarsförhållandena. Transport tillbaka till regionen förväntades ske med privata flygbolag eftersom resurserna skulle vara tillräckliga då det inte fanns samma tidskrav vid en återtransport som vid evakueringen.

Efter Katrina upplevde anhöriga och även myndigheter problem med att lokalisera patienter som hade flyttats utanför regionen. Problemen var ett

resultat av den kaotiska evakueringsprocess i stormens inledning då många förflyttningar inte registrerades i journaler som medgav spårning av patienterna. Inför Gustav effektiviserades den interna förmågan att spåra patienter samtidigt som *Louisiana Hospital Association* (LHA) utvecklade ett Internetbaserat spårningsverktyg för att anhöriga lättare skulle kunna följa patienters förflyttningar runt delstaten och även utanför.

En grupp med medicinska behov som DHH fann svårare att evakuera redan under planeringsfasen var mentalpatienter. Medan det rådde konsensus om att denna grupp tillhörde de med medicinska behov och att gruppen skulle hanteras på ett mer utförligt sätt i den evakueringsplanering som pågick (även ett krav i PKEMRA) insåg man att det skulle finnas många praktiska problem berodde på ett antal faktorer. Sjukhus och kliniker tenderade att främst evakuera mentalpatienter snarare än andra typer av patienter och även under normala förhållanden det underskott av psykvårdsplatser i delstaten. Det finns vissa restriktioner från Försvarsdepartementet gällande transport per flyg av individer med psykiska problem, även under evakueringar. Vidare saknas psykofarmaka i USA:s nationella medicinförråd som görs tillgängligt vid en katastrof. DHH beredskapsplanerare förväntade sig därför att slutligen behöva improvisera inför Gustav för att lokalisera vårdplatser och säkerställa tillgång till nödvändiga mediciner åt dessa individer.

Även innan orkanen Katrina har samtliga äldrevårdshem i Louisiana varit ansvariga för att upprätthålla kapacitet att evakuera sina boende. Medan de flesta hem evakuerades inför Katrina förblev boende, personal och även personalens anhöriga kvar vid minst ett hem som översvämmades efter det att vallarna brast. Dussintals boende dog i flodvattnet. Enligt rapporter uppfattades hemmet som en trygg lokal där även personalens anhöriga uppmanades söka skydd från stormen. Denna och andra mindre allvarliga händelser i samband med Katrina fick både FEMA och delstatliga myndigheter att identifiera boende på ålderdomshem som en särskilt utsatt grupp inför framtida orkaner. Efter Katrina antogs en ny lag i Louisiana som kräver obligatorisk evakuering av samtliga hem i berörda områden och samtidigt klargjorde delstatens roll i att assistera hemmen i den utsträckning det behövs. En årligen återkommande fråga dessförinnan var huruvida delstaten även skulle bistå privata ålderdomshem. Lagen tydliggjorde att även dessa skulle kunna begära evakueringsassistans. Samtliga hem såg över sina respektive kontrakt med privata bussbolag och reviderade sedan sina respektive evakueringsplaner för att remittera dessa till DHH, konsulter och *Louisiana Nursing Home Association* (LNHA) för kommentarer. Parallellt gav LNHA ut ett dokument med planeringsstöd till samtliga hem för att underlätta deras revideringsarbete.

En annan lärdom från Katrina var att lika svårt som att evakuera till andra äldrevårdshem i norra Louisiana var det också att återupprätta verksamheten vid en återflytt. Enligt LNHA upplevde många ansvariga för äldrevårdshem svårigheter med att snabbt kunna få viss typ av assistans via GOHSEP eller FEMA då det fanns krav på att en formell behovsuppskattning genomfördes först efter stormen hade passerat över regionen. I situationer då äldrevårdshem saknade ström men annars var beboeliga samtidigt som boende förblev evakuerade var fördröjningar angående beslut ifrån GOHSEP eller FEMA ett

irritationsmoment, eftersom det resulterade i kännbara intäktsförluster för hemmens ägare. LNHA föreslog efter Katrina att hemmens behovsuppskattning genomfördes redan innan framtida stormar för att snabba upp processen efter ovädret. Förslaget godtog inte av GOHSEP eller FEMA inför Gustav eftersom det fanns en oro för att en sådan policy skulle uppmuntra bedrägeri, någonting som uppfattades som ett stort problem efter Katrina. PKEMRA skulle ge en lång rad olika direktiv för hur bedrägeri skulle undvikas.

Andra identifierade grupper i regionen som berördes av evakueringsplaner inkluderade fångar, turister/utländska medborgare samt självevakuerande. I de första två fallen ansvarade kriminalvården samt kommunerna för att se till att dessa grupper förflyttades ur staden i tid. I planer som utvecklades i samråd med den delstatliga polisen och DOTD skulle samtliga fångar i regionen evakueras per buss till andra anstalter i delstaten. Detta skulle ske minst ett par dagar innan motorvägarna enkelriktades för övriga evakuerande (så kallat *contraflow*, nedan beskrivet) påbörjades. Detta för att utesluta risken att tusentals fångar skulle befinna sig på hårt trafikerade motorvägar samtidigt som självevakuerande. Under åren efter Katrina arbetade kommunens beredskapsenhet gentemot den lokala turistnäringen (resebyråer, hotell- och konferensanläggningar) och flygbolagen för att garantera att eventuella varningar av olika slag samt evakueringsorder vidarebefordrades till turister och övriga utländska medborgare i staden. I den mån det var möjligt skulle flygbolag evakuera samtliga förbokade passagerare; de som inte hann ut ur staden på detta eller annat vis (hyrbil) skulle få stanna kvar på stadens annars helt stängda hotell.

Medan hanteringen av orkanen Katrina tenderar att uppfattas som ett misslyckande i många avseenden lyckades kommunerna och delstaten på ett någorlunda systematiskt och koordinerat sätt evakuera upp emot 1,2 miljoner människor från den befarade farozonen via motorvägar innan stormen kom i land. Detta var en markant förbättring jämfört med evakueringen inför orkanen Ivan i 2004 då det var högst oklart var längs med Golfkusten stormen skulle komma i land. Av detta skäl inleddes evakueringen av kuststäder i Florida, Alabama, Mississippi och Louisiana ungefär samtidigt. Utan koordinering delstaterna emellan eller gemensamma budskap gällande evakueringsruttor körde de flesta västerut och strålade samman i Louisiana där det uppstod massiva trafikstörningar. En resa från New Orleans till Baton Rouge som vanligtvis tar 60-90 minuter tog inför Ivan så lång tid som 12-14 timmar. Som tur var passerade Ivan öster om Louisiana och de tusentals evakuerande som var fast i sina bilar utan skydd klarade sig oskadda. Enligt en representant för den delstatliga polisen blev Ivan ett tillfälle att dra lärdomar av hur "naturliga trafikflöden" såg ut vid en självevakuering. Lärdomen att evakuerande tenderar att köra västerut gjorde att polisen utvecklade planer som innebar att invånare skulle tvingas att köra norrut eftersom det är säkrare att evakuera i den riktningen.

Efter Ivan samlades *Louisiana State Police* (LSP), DOTD och dåvarande LOHSEP för att utveckla en plan specifikt för sydöstra Louisiana inklusive New Orleans där samtliga filer på motorvägen skulle enkelriktas för att utöka trafikkapaciteten norrut (*contraflow*). Planen reviderades något efter Katrina

dels för att integrera lärdomar och dels för att lägga till en kompletterande plan för sydvästra Louisiana. Enligt LSP fanns det inget egentligt behov av att öka trafikkapaciteten på evakueringsvägarna för den glesbebyggda sydvästra delen av delstaten genom *contraflow*. Men politiska påtryckningar från representanter därifrån innebar att man kände sig tvingade till detta. Då *contraflow* ska igångsättas är det LSP som har ansvar för detta. Personal från LSP, Nationalgardet (*Louisiana National Guard*, LANG) och lokala polismyndigheter ska tillsammans dirigera trafik medan DOTD ansvarar för vägskyltning, och själva trafikomläggningen.

Beslutet att inte upprätta skyddsrum i New Orleans innebar ett massivt planeringsarbete för att garantera inkvarteringsmöjligheter i områden utanför farozonen. Med miljontals människor på flykt ifrån orkaner fanns det ett stort behov av att samordna upprättandet av anpassade evakueringslokaler. (Till skillnad från efter Katrina beslöt exempelvis myndigheter i Texas att inga evakueringslokaler skulle öppnas i Houston eftersom denna stad också kunde påverkas av orkaner.) Utan garantier om plats vid evakueringsläger fanns det en risk för att i synnerhet invånare med begränsade ekonomiska medel skulle tveka att evakuera då de inte hade råd att bekosta hotell- eller campingvistelse själva.

För självevakuerande skulle Röda Korset ansvara för att identifiera och sedan driva lokaler. Denna planeringsprocess beskrivs i kapitel 8. Människor som deltog i kommunens CAEP skulle evakueras vid en av fyra lokaler i delstaten under DSS regi. Vid båda typer av evakueringslokaler skulle inkvartering av djur erbjudas. Inkvarteringen vid båda typer av evakueringslokal skulle vara kostnadsfri för den evakuerade.

En mängd olika oförutsedda behov hos de grupper som fick assisterad evakuering blev uppenbara efter Katrina. Genom PKEMRA fick DHS/FEMA 2006 i uppdrag att utveckla riktlinjer för hur behoven hos denna del av befolkningen skulle tillmötesgås. Förbättringar skulle ske avseende tillgänglighet till särskilt anpassade kommunikationsmöjligheter vid evakueringslokaler, tillgång till läkarvård, storkök, tillfällig förläggning och mobila telefonkiosker. I Louisiana tillämpades dessa riktlinjer av DHH i sin planering av evakueringslokaler för individer med särskilda behov till stor del. (Det finns indikationer som tyder på att myndigheten fick mindre assistans än väntat ifrån DHS/FEMA under åren inför Gustav.) Planerna övades även vid ett antal tillfällen mellan 2006 och 2008 där samtliga myndighetsnivåer representerades.

Myndigheter som assisterade individer att evakuera ifrån New Orleans till evakueringslokaler i regionen hade enligt planer som utvecklades under 2007 och 2008 ansvar även för att transportera dem tillbaka till UPT i New Orleans efter det att staden bedömdes som säker att vistas i. Vid UPT skulle lokalbussar transportera invånare vidare mot sina respektive delar av staden. (Efter Katrina blev många evakuerade fast vid evakueringslokaler då de inte fick transport tillbaka till staden.) Evakuerade patienter skulle transporteras tillbaka till mindre flygplatser i regionen med privatägt ambulansflyg där de skulle mötas av ambulanser för vidaretransport. I fall där resurser saknades vid lokal och delstatlig nivå fick federala myndigheter assistera i att genomföra denna uppgift enligt PKEMRA.

Eftersom realtidsplaneringen för denna uppgift förväntades ta lång tid skulle självevakuerade invånare sannolikt ha möjligt att återvända till staden först. Beslutet om att avgöra när befolkningen skulle få återvända hem skulle ligga hos enskilda kommuner. Under 2007 och 2008 meddelade kommunen i New Orleans att allmänheten skulle tillåtas återvända till staden då den bedömdes kunna härbärgera sina invånare. Ett system med återinflyttning i faser redovisades, där först räddningspersonal, sedan affärsinnehavare och sist allmänheten tilläts att ta sig in i staden. Återvändande skulle föransöka sig och hämta ut ett intyg för att få återvända till staden. De som inte kunde legitimera sig som räddningspersonal eller affärsinnehavare skulle inte släppas in i staden. Trots att evakueringen av regionen koordinerats mellan kommunerna fanns det ingen formell planering som byggde på en sådan koordination mellan kommunerna för återinflytten.

6 Samverkan

Enligt NRF hanteras kriser på lägsta möjliga myndighetsnivå (motsvarande närhetsprincipen). I den mån det går ska kommunen (så kallade *parishes* i Louisiana) hantera kriser med befintliga resurser. Om en händelse bedöms vara ohanterlig utifrån de resurser som står till räddningsledarens förfogande, kontaktas kommunens ledningscentral (EOC). Genom EOC avlastas den yttre ledningen på skadeplats. På EOC sker samverkan mellan de inblandade myndigheterna i syfte att skapa en gemensam lägesbild som berörda aktörer kan ta del av. EOC ansvarar för samverkan med andra lokala och/eller delstatliga myndigheter och att nödvändiga externa resurser begärs in.

Eftersom orkaner oftast drabbar stora områden blir konsekvenserna katastrofala för flera lokalsamhällen och deras infrastruktur. I många fall räcker därmed inte kommunala resurser till. Begäran om understöd går därför från det lokala EOC till delstatens motsvarande organisation. I Louisiana ligger delstatens EOC hos GOHSEP i Baton Rouge. Denna regionala EOC aktiveras inför samtliga orkaner som anses hota Louisiana. På motsvarande sätt som i kommunerna samordnar delstatliga myndigheter och andra organisationer sina aktiviteter vid denna ledningscentral. Där finns representanter för delstatens politiska ledning och samtliga ansvariga delstatliga myndigheter, samt vissa privata aktörer och frivilligorganisationer. Ledningscentralens primära uppgift är att garantera att personal i den drabbade regionen får de resurser (personal, utrustning och andra hjälpmedel) som krävs för att genomföra en effektiv insats. Eftersom myndigheter på den lokala nivån tenderar att sakna kapacitet för masskommunikation under storskaliga katastrofer kan delstaten även ta ansvar för kommunikation riktad till allmänheten och massmedia.

Om katastrofens omfattning och karaktär är omfattande riskerar delstatens förmåga att överbelastas. Så skedde exempelvis i New York efter att skyskraporna kollapsade och i Louisiana efter orkanen Katrina. I sådana fall är den berörda delstatens guvernör ansvarig för att begära hjälp från federala myndigheter. I situationer där katastrofen är relativt förutsägbar (som exempelvis orkaner kan vara) etablerar FEMA ett *Joint Field Office* (JFO) i närhet till delstatens EOC. Enligt NRF är JFO den primära federala strukturen för krissamordning den berörda delstaten. Strukturen är anpassningsbar i den mån att bemanningen, i termer av storlek och representation, avgörs av incidentens karaktär och omfattning. Med få undantag samordnas det stöd till delstaten som begärts av guvernören från federala myndigheter och andra delstater. JFO har inte en operativ funktion, utan delar ut uppgifter till lokala myndigheter, privata aktörer och frivilligorganisationer. I situationer då federalt stöd begärs av delstaten och JFO följaktligen etableras (eller i fall där stöd förväntas behövas), utser guvernören en *State Coordinating Officer* (SCO) som ansvarar för utförandet av delstatens akuta respons, återuppbyggnad samt samordning av resurser från andra samverkanspartners via avtal om ömsesidigt stöd. SCO utgör guvernörens främsta representant och kontaktyta till FEMA via JFO och *Regional Response Coordination Centers* (RRCC). *State Coordinating Officer* ska enligt NRF samarbeta med *Federal Coordination Officer* (FCO) som är den federala regeringens representant i fältet. Tillsammans ska de formulera och prioritera delstatens begäran om federalt stöd. FCO ansvarar för tilldelningen av

federala resurser under den akuta respons- och återuppbyggnadsfasen. Enligt NRF ska det inom JFO finnas en *Unified Coordination Group* (UCG) bestående av seniora representanter på delstats- och federal nivå samt representanter för SCO och FCO, för att övervaka samordningsarbetet mellan delstaten och den federala nivån. Inför Gustav upprätthöll FEMA under orkansäsongen en så kallad *Warm Cell* i Baton Rouge som stod beredd att vid behov snabbt etablera JFO-strukturen.

Ett antal olika federala samverkansorgan som beskrivs i NRF är operativa dygnet runt och året om. Till dessa organ räknas bland annat *National Operations Center* (NOC) vid DHS och *National Response Coordination Center* (NRCC) vid FEMA, vilka spelade en framträdande roll i samordningen av främst federala resurser i samband med Gustav. Vid NOC finns representanter för berörda federala myndigheter samt Röda Korset och vissa särskilt utvalda privata aktörer. Personalen vid NOC ansvarar bland annat för att upprätthålla en god samlad lägesuppfattning bland berörda myndigheter och organisationer och för att underlätta för informationsdelning och samverkan mellan inblandade parter. Under Gustav producerade NOC regelbundna *spot reports* och andra typer av lägesrapporter som sedan spreds till berörda aktörer via etablerade kanaler.

Under Gustav stödde FEMA:s NRCC regionala och lokala aktiviteter genom att samordna resurser i och på väg till regionen, genomföra myndighetsgemensam operativ planering på nationell nivå, utplacering av nationella räddningsenheter. Stora delar av det arbetet skedde i nära samarbete med NRCC i Denton, Texas. Tillsammans med NOC ansvarar NRCC för att säkerställa upprätthållandet av en gemensam lägesbild bland de inblandade aktörerna. Utöver Röda Korset finns ett antal NGO:er tillhörande *Voluntary Organizations Active in Disaster* (VOAD) representerade vid NRCC. Detta för att enligt NRF förbättra informationsutbyte och samarbete mellan dessa enheter och den federala regeringen. NRCC har ett ansvar att dagligen hålla i myndighetsgemensamma videokonferenssamtal med representanter för Vita huset, samtliga berörda federala departement och myndigheter, delstaten, och ett begränsat antal frivilligorganisationer. Här diskuteras situationen och beslut rörande nödvändiga handlingsförändringar fattas.

Enligt *Post Katrina Emergency Management Reform Act* (PKEMRA) ska DHS arbeta för att förbättra samverkan mellan myndigheter, dels genom utbildning och dels genom att revidera viktiga planeringsdokument. Under revideringen av NRF utvecklades följaktligen NIMS för att på ett mer utförligt sätt utgöra ett system för att beskriva hur samordning bör ske myndigheter emellan. Detta *Multiagency Coordination System* (MACS) är avsett att tillämpas på samtliga nivåer förutom på skadeplatsnivån. Systemet ska hjälpa myndigheter att prioritera bland de krav som händelsen ställer på kritiska och konkurrerande resurser, och därmed främja samordning av insatser på fältet. MACS implementerades vid NRCC och JFO i Baton Rouge i syfte att samordna bland annat personal, procedurer, dokumentation och kommunikation.

Samtliga federala och många delstatliga, privata och frivilliga resurser som kan användas i kris organiseras genom så kallade *Emergency Support Functions* (ESF). Enligt NRF ska ESF:

*Align categories of resources and provide strategic objectives for their use. ESFs utilize standardized resource management concepts such as typing, inventorying, and tracking to facilitate the dispatch, deployment, and recovery of resources before, during, and after an incident.*¹⁷

I NRF beskrivs 15 ESF som uppges nedan:

ESF 1: *Transportation*

ESF 2: *Communications*

ESF 3: *Public Works and Engineering*

ESF 4: *Firefighting*

ESF 5: *Emergency Management*

ESF 6: *Mass Care, Emergency Assistance, Housing, and Human Services*

ESF 7: *Logistics Management and Resource Support*

ESF 8: *Public Health and Medical Services*

ESF 9: *Search and Rescue*

ESF 10: *Oil and Hazardous Materials Response*

ESF 11: *Agriculture and National Resources*

ESF 12: *Energy*

ESF 13: *Public Safety and Security*

ESF 14: *Long-term Community Recovery*

ESF 15: *External Affairs*

Ansvar för specifika ESF på den federala, delstatliga och ibland även den kommunala nivån tilldelas en specifik ytterst ansvarig myndighet eller organisation (som till exempel Röda Korset), och i många fall en eller flera sekundärt ansvariga myndigheter/organisationer. Det bör dock noteras att antalet ESF-funktioner och deras inriktningar kan variera vid delstatlig- och lokalnivå. Till exempel har Louisiana sedan 2007 planerat för ESF 16 (*Military Support to Civil Affairs*).

Normalt sett sker är flera myndigheter och flera juridiska ramverk inblandade i den samverkansstruktur kring specifika ESF-funktioner som har beskrivits ovan. Inför orkanen Gustav aktiverades samtliga planerade ESF-funktioner i New Orleans, inklusive de vid Louisianas EOC och NRCC.

Dagarna före Gustav befarades drabba Louisiana inleddes ett antal evakueringsprocesser som berörde diverse konstellationer, aktörer och ESF-funktioner. Först och främst avsåg man evakuera de med medicinska behov och de som av andra skäl ansågs vara särskilt sårbara för en orkan.

¹⁷ Federal Emergency Management Agency (2008f)

Evakuering av sjukhus och vårdinrättningar

Som tidigare nämnts ansvarade sjukhusen själva för att evakuera sina patienter, men i många fall var detta inte möjligt på grund av ekonomiska hinder och bristen på tillräckliga privata resurser som exempelvis ambulanser och flyg. I dessa fall stod DHH berett att bistå med stöd för en evakuering. För de sjukhus som tillhörde omfattande privatvårdskoncerner, som kunde erbjuda extra resurser, och som på ett enkelt sätt kunde skicka patienter till andra sjukhus inom koncernens nätverk var det relativt oproblematiskt att evakuera på egen hand. Uppgiften var betydligt mer komplicerad för mindre privatägda sjukhus med begränsade evakueringsmedel och nätverk. Konkurrens uppstod dock mellan kontrakterade ambulanser och ambulanshelikoptrar även i de fall då sjukhus lyckades evakuera och omplacera patienter för egen hand. Personalen vid det privata *Metropolitan Hospital Council of New Orleans* (MHCNO) hjälpte andra sjukhus att prioritera transporter i syfte att mildra det problemet.

Sjukhus som förväntade sig att de inte skulle kunna evakuera patienter, anmälde sig till DHH. Tillsammans med MHCNO började DHH sammanställa listor på patienter för evakuering redan fyra eller fem dagar innan stormen anlände. Information matades sedan in i DHH:s patientdatabas. Snart därefter skickade NORTHCOM ut en *Defense Coordinating Officer* (DCO) till Baton Rouge för att i samarbete med DHH formulera begäran om luftburet medicinskt stöd till evakuering. Enligt en DHH-representant var NORTHCOM:s närvaro vid delstatens EOC i högsta grad nödvändig beroende på den detaljnivå som krävs i planering för att evakuera patienter. Det var yttersta vikt att rätt resurs (till exempel transporter eller särskild medicinsk utrustning ombord) fanns vid rätt plats vid rätt tillfälle genom hela evakueringskedjan så att patientsäkerheten kunde upprätthållas.

Enligt planen skulle patienter flyttas från sjukhus med ambulans till en av två mindre flygplatser i regionen där en medicinsk ledningsplats upprättats (så kallade *Air Medical Marshaling Points*, AMMP). Med hjälp av militärtransportflygplan skulle patienter därefter transporteras till sjukhus utanför regionen. Utöver 88 ambulanser från Louisiana, kunde FEMA genom redan undertecknade kontrakt frigöra ytterligare 464 ambulanser till regionen. Ytterligare 94 fordon kunde begäras från andra delstater via *Emergency Management Assistant Compact* (EMAC), landets främsta mellanstatliga och ömsesidiga överenskommelse om bistånd. I situationer då en delstat förväntas behöva stöd för att hantera en uppkommen kris, ansvarar SCO för att avgöra om stödet rimligen borde mottas av en annan delstat. Om så är fallet begärs stödet antingen direkt av den berörda delstaten eller via EMAC. Efter att tillgången på resursen har bekräftats och nödvändig administration har utförts kan resursen delas ut. Under Gustav fanns EMAC-representanter vid delstatens EOC för att underlätta för begäran om extern hjälp.

Transportflygplanen blev dock kraftigt försenade till de designerade flygplatserna, vilket resulterade i att patienter tvingades vänta. Tre personer avled medan de väntade på transport vid flygplatserna. Det går dock inte att avgöra huruvida dödsfallen inträffade på grund av den långa väntetiden eller på grund av de svåra skadorna. Flygen försenades dessutom ytterligare när det

upptäcktes att bårsystemen på ambulanserna och de militära flygtransporterna inte var kompatibla. Vidare upplevde personalen vid AMMP svårigheter i att formulera korrekta patientbevis för mottagande sjukhus. Enligt en DHH-representant uppstod missförstånd mellan olika militära ledare beträffande inmatningen av informationen i försvarets patientdatabas som enbart är avsedd för militär personal. Som tidigare nämnts deltog inte amerikanska försvarsmakten vid evakueringsövningar som DHH anordnade, vilket kan ha lett till att dessa problem uppmärksammades först i samband med Gustav. Förseningarna gjorde att vissa patienter fick transporteras med ambulans till andra städer utanför regionen. Under dessa transporter avled ytterligare tre personer.

Enligt FEMA:s statistik evakuerades 426 patienter från 90 sjukhus och kliniker inför Gustav med flyg. Dessutom transporterades 81 personer tillbaka till sina hem med hjälp av flyg. Återtransport av patienter tillbaka till regionen samordnades med NORTHCOM, men skedde främst med privatägda flygplan då dessa leverantörer hade möjlighet att låta tillgängliga resurser verka över en längre tid för att täcka samtliga transportbehov.

Äldreboende

Liksom sjukhus och kliniker ansvarar äldreboenden i Louisiana för att evakuera sina inneboende. Vid delstatens EOC i Baton Rouge representerades dessa inrättningar av personal från LNHA som satt vid ESF 8 (folkhälsa och medicinsk vård). I den mån det gick försökte äldreboenden sköta sin evakuering självständigt, dels för att inte ta resurser från sjukhusevakueringen som pågick parallellt och dels för att bistånd och hjälp från delstaten tidigare har varit högst varierande. Efter Katrina fastställdes dock ny lagstiftning som uttryckligen förpliktigar delstatliga myndigheter att i en katastrofsituation bistå med hjälp till vissa privatägda verksamheter. Inför Gustav begärdes LNHA begränsat stöd till sina medlemmar i form av främst ambulanser via federala kontrakt.

Samordning av transporter till mottagande äldreboende i norra Louisiana genomfördes antingen av medlemsinrättningarna själva eller av LNHA-personalen vid delstatens EOC. LNHA hade dock svårt att upprätthålla en fungerande lägesuppfattning beträffande evakueringsprocessen. Detta gällde även DHH, inte minst eftersom att information om patientförflyttningar från äldreboenden inte syntes i DHH:s patientdatabas. Kanske var det därför som DHH kontaktade samtliga äldreboenden minst två gånger per dag för att få lägesuppdateringar. LNHA upplevde också att det var problematiskt att dirigera ambulanser som stod under federala kontrakt till lokala äldreboenden, då det saknades direkta kommunikationskanaler mellan underleverantörer till FEMA och individuella äldreboenden eller LNHA vid delstatens EOC. Sammanlagt 84 äldreboende (8400 patienter) evakuerades inför Gustav utan ett enda dödsfall.

Precis som efter Katrina dröjde det några dagar innan beslut fattades om att transportera patienter tillbaka till regionen. Enligt delstatens dokumentation skulle samtliga inrättningar inspekteras av brandkåren, hygientekniker och dessutom kontrolleras av DHH innan beslutet kunde fattas. För att snabba på processen kontaktade LNHA flera av delstatens 25 lokala elleverantörer i syfte

att göra dem uppmärksamma på att äldreboenden med stort elbehov låg inom deras kundområden och att försöka förmå elbolagen att prioritera återställning av ström till dessa.

Stadsstödd evakueringsplan

Att evakuera samtliga som saknade tillgång till egna transportmedel var ytterst resurskrävande och involverade en mängd lokala, delstatliga och federal myndigheter samt privata aktörer och frivilligorganisationer. Samverkan var följaktligen ett krav för att insatsen skulle lyckas. Den omfattande planeringen som tagit form under åren efter Katrina gjorde att diverse fora för samverkan etablerades snabbt och effektivt då borgmästaren beslutade att utrymma staden. Vid stadens EOC samordnades den myndighetsgemensamma uppsamlingen och transportereringen av lokala invånare till UPT där en samordnad ledning bestående av lokala, delstatliga och federala myndigheter samt Röda Korset och *Louisiana Society for the Prevention of Cruelty to Animals* (LA/SPCA) etablerades för att samordna vidaretransport per buss. En myndighet som inte representerades här var DOTD. Det beslutet beskrevs senare som beklagligt då myndigheterna sedermera upplevde svårigheter att uppskatta hur många bussar som faktiskt skulle komma att behövas. I Baton Rouge aktiverades DOTD:s EOC där delstatens kontrakterade bussleverantör, Landstar, och Louisianas skolmyndighet, med tillgång till ytterligare skolbussar, var representerade. Vid Louis Armstrong International Airport upprättades en yttre ledningsplats för att genomföra evakueringen av invånare per flyg via en uthyrd postterminal.

Tillsammans transporterade stadens lokaltrafik, den lokala djurskyddsmyndigheten och NOPD invånare och sällskapsdjur från 17 upphämtningsplatser runt staden till UPT där de skulle registreras i en persondatabas. Dessvärre fungerade inte databasen som planerat eftersom det trådlösa nätverket som alla närvarande myndigheter använde sig av överbelastades. Under de följande dagarna påverkade detta myndigheternas förmåga att gemensamt följa upp transportererna av individer och djur.

Redan fyra dagar innan Gustav slog till hade DOTD mottagit indikationer från Landstar vid DOTD EOC om att företaget inte skulle kunna tillgodose delstatens begäran om 700 charterbussar. Detta eftersom många bussar befann sig vid stora konferenser i Colorado, Minnesota och Florida samt att även andra delstater längst med kusten behövde bussar för att evakuera sina medborgare. Högst 200 bussar förväntades vara i delstaten inför helgen då evakueringsprocessen behövde inledas. Guvernören beordrade sedermera DOE att tillgodose DOTD med skolbussar som soldater från Nationalgardet fick uppgift att köra. DOTD upplevde att det var problematiskt att skapa och upprätthålla en lägesuppfattning beträffande var i synnerhet skolbussar fanns i förhållande till UPT (för att hämta invånare) och evakueringsläger (för att lämna invånare). Förståelsen förbättrades dock markant ju mer kontakterna mellan DOTD och Nationalgardet förbättrades.

Turister och utländska medborgare i staden uppmanades på ett tidigt stadium att evakuera genom egen försorg. Kommunens beredskapssamordnare och dennes stab hade engagerat den lokala turistnäringsen i att informera turister i

krissituationer med hänsyn till att dessa befarades inte ta del av lokal media i samma omfattning som lokalbefolkningen gör. Stadens *Convention and Visitors Bureau* arbetade under dagarna innan stormen med att lösa de problem som uppstod som resultat av att samtliga hotell stängde och att flygbolag ombokade turisternas biljetter.

En grupp i det lokala samhället som var synnerligen svår att nå var de illegala immigranterna. För de illegala immigranter från i första hand Central- och Sydamerika som saknade resurser i allmänhet var beslutet om att inte begära assisterad evakuering grundat i en rädsla för att bli gripna och deporterade av myndigheterna. *Federala Immigration and Customs Enforcement (ICE)* lät meddela i ett pressmeddelande att: "*There are no immigration enforcement operations, and there are no immigration enforcement checkpoints associated with the evacuations.*" Polisen i Orleans' kommun antog en liknande ställning efter flera samtal med representanter för *Catholic Charities* och andra grupper. Kommunens beslut kommunicerades sedan till de immigranter som fanns kvar i staden. Det är dock oklart hur pass effektiva *Catholic Charities* och andra organisationer var när det gällde att förmedla detta. Intervjuer med immigranter som var kvar i staden under helgen före stormens ankomst pekar på att dessa misstänkte att de skulle gripas direkt efter att de hade lämnat Orleans. Frågan verkar inte ha behandlats hos GOHSEP som ansvarade för kriskommunikation under krisen.

Självevakuering

De invånare som avsåg evakuera sig med buss och bil kom ihåg trafikstockningarna i samband med orkanen Ivan och visste att de endast skulle kunna evakuera sig om framkomligheten på motorvägarna kunde garanteras. Enligt den regionala fasade evakueringsplanen skulle kommuner längst utmed kusten evakueras först så att invånarna inte skulle fastna i trafiken runt New Orleans. Efter att kommunerna söder och väster om New Orleans hade evakuerat skulle även evakuering av Orleans och andra angränsande kommuner inledas. Det framgår tydligt att det skulle krävas samverkan mellan lokala kommuner, GOHSEP i Baton Rouge, och även andra delstater eftersom enkelriktningen av evakueringsvägarna norrut i (*contraflow*) innebar att invånare inte skulle kunna följa naturliga flyktbeteenden i östlig och västlig riktning till Mississippi och Texas.

Från och med onsdagen innan orkanen befarades drabba Louisiana, anordnade GOHSEP samordningssamtal där samtliga berörda kommuner och delstatliga myndigheter representerades. Skälet till att inte hålla separata telekonferenser var att man ville upprätthålla en god samlad lägesuppfattning bland samtliga berörda nivåer. Under samtalen kom kommunerna överens om när de skulle beordra evakuering så att den fasade planen skulle kunna följas. Detta skulle också vara ett tillfälle att säkerställa att en gemensam terminologi användes för att kommunicera evakueringsorder till invånarna i regionens kommuner. Efter telekonferenserna hölls samtal mellan enstaka kommuner för att synkronisera innehållet och utfärdandet av evakueringsorder. Enligt LSP-representanter evakuerades kommunerna längst med Louisianas kust utan några större

problem, mycket tack vare långsiktig planering och övning kommunerna emellan efter Katrina.

Enligt den regionala evakueringsplanen tillämpas *contraflow* för den sista evakueringsfasen som gällde New Orleans och andra närliggande kommuner med en sammanlagd befolkning på ungefär en miljon. *Contraflow* innebär en utökad trafikkapaciteten genom att samtliga filer på vissa utvalda motorvägar enkelriktas norrut under en begränsad tid. Genom *contraflow* minskas risken för att evakuerande ska hamna i en orkan som sent omsider svängt antingen väster- eller österut. LSP, DOTD, och Nationalgardet planerade att genomföra *contraflow* "H+30", det vill säga 30 timmar före det att vindar med orkanstyrka skulle nå Louisianas kust. Längst med utvalda vägsträckor planerades *contraflow* under 24 timmar, men vid behov kunde perioden antingen förkortas eller förlängas.¹⁸ Efter *contraflow* avslutades hade personalen som skötte trafikomläggningen sex timmar på sig att samla in vägskyltar, vägkoner och dylikt innan de skulle söka skydd.

Enligt LSP är *contraflow* resurskrävande och proceduren ställer höga krav på fungerande samverkan eftersom trafikomläggningen ska implementeras av ett antal olika myndigheter över ett stort geografiskt område, samtidigt som respektive myndighet ansvarar för att kommunicera ensad, tillförlitlig och aktuell information till allmänheten via samtliga tillgängliga kanaler. Enligt en LSP-representant kräver proceduren "*a tremendous amount of partnerships*". Inför Gustav hölls ett antal samordningssamtal där LSP, DOTD, Nationalgardet och deras motparter i delstaten Mississippi medverkade. Enligt den plan som utvecklades efter Ivan (och som sedan vidareutvecklades efter Katrina) ska evakuerande dirigeras norrut mot Mississippi där *contraflow* genomförs av lokala myndigheter i samverkan med Louisianas myndigheter. På lördagen före stormen bestämde samtliga inblandade parter per telefon, i vad som beskrevs som "ganska hektiska" samtal, att *contraflow* enligt plan skulle påbörjas tidigt på morgonen dagen därpå (det vill säga vid "H+30"). Redan innan *contraflow* inleddes uppmanade LSP människor att lämna sina hem för att de själva skulle kunna avgöra vart de skulle evakuera. Med *contraflow* skulle de som evakuerade endast få mycket begränsad möjlighet att själva bestämma vart de skulle bege sig. Samtidigt tydliggjordes två av planens problem på ett snabbt sätt.

För det första skulle en mycket uppmärksam amerikansk fotbollsmatch spelas på lördagskvällen vid universitet (*Louisiana State University, LSU*) i Baton Rouge, bara några timmar innan *contraflow* skulle implementeras. Samtliga 80 000 biljetter var på förhand slutsålda och enligt LSP fanns det en oro för att trafiken i samband med matchen skulle försvåra för implementeringen av *contraflow*. Guvenören, som skulle tillbringa dagarna inför Gustav vid GOHSEP i Baton Rouge, gjordes uppmärksam på problemet och i ett möte på fredagen före stormen vid GOHSEP, där även LSU:s rektor deltog, bestämdes det att matchen skulle hållas klockan 10:00 på lördagsmorgonen. Därigenom skulle trafiken i

¹⁸ En tidsmässig förlängning av *contraflow* skulle dock innebära bemanningssvårigheter då planerna utgår från att inblandad personal arbetar i två tolvtimmars skift. Att förlänga perioden skulle kräva att redan evakuerad personal återkallas, eller att det senare skiftet förlängs, vilket medför nackdelar ur ett arbetsmiljöperspektiv.

samband med matchen vara avslutad långt före implementeringen av *contraflow*. Enligt en representant för GOHSEP stod allt för mycket pengar på spel för att ställa in matchen.

Ett annat problem uppstod när det stod klart att stormen skulle nå Louisianas kust betydligt tidigare än den skulle nå Mississippis kust. Enligt den regionala evakueringsplanen skulle *contraflow* implementeras i delstater i samband med ankomsten av stormvindar, vilket skulle drabba Mississippi fyra eller fem timmar senare. Även efter att ha löst problemet i samråd med Mississippis myndigheter, insåg beredskapsplanerare att *contraflow* skulle behöva inledas mitt i natten om man skulle lyckas fullfölja H+30-planeringen. Enligt LSP fanns det åtminstone två skäl till varför det inte var idealiskt: Det var osäkert hur många lokala invånare som faktiskt skulle välja att evakueras vid den tidpunkten; och ur ett arbetsmiljöperspektiv var det betydligt farligare för personal att genomföra *contraflow* i mörker, vilket Mississippi ansåg vara skäl nog för att skjuta upp implementeringen till 07:00 då det hade hunnit bli ljust. Valet stod mellan att förlänga *contraflow* och att inleda proceduren på kvällen innan, eller att förkorta den för att tillmötesgå myndigheterna i Mississippi. Det första alternativet ansågs inte vara praktiskt med tanke på bemanningsproblematiken och risken för att allmänheten inte skulle uppfatta situationen som lika kritisk. I slutändan kontaktade Louisianas guvernör sin motpart i Mississippi för att nå en kompromiss, nämligen att påbörja *contraflow* 04:00 på morgonen istället.

Inkvartering av evakuerade

Inför Gustav upprättades flera olika typer av evakueringsläger för ett antal olika grupper i samhället. För de självevakuerande ansvarade Röda Korset på DSS uppdrag för att hitta lokaler och för att sedan genomföra och övervaka inkvartering i *General Population Shelters* (GPS). De som deltog i kommunens CAEP skulle evakueras till ett av fyra läger i delstaten i DSS regi, vilka benämndes *Critical Transportation Needs Shelters* (CTNS). För de som hade särskilda medicinska behov, upprättades DHH och FEMA separata lokaler (så kallade *Medical Special Needs Shelters*, MSNS). Vid delstatens EOC i Baton Rouge upprättades en UCG för att samordna samtliga inkvarteringsaktiviteter.

Självevakuerande som hade lämnat riskzonen hänvisades till ett antal välkomstcentra som drevs av DSS och Röda Korset. DOTD ansvarade för skyltar till dessa uppsamlingsplatser. Här informerades evakuerande bilister om evakueringsläger med tillgängliga platser. Genom att ge evakuerande tillgång till samtliga evakueringslokaler fanns det risk för att evakuerade anlände till redan fullsatta anläggningar och att de därmed skulle stå utan inkvarteringsplats och i värsta fall utan adekvat skydd från orkanen.

Ansvar för att identifiera lokaler för självevakuerande ligger hos Röda Korset vars regionchefer förhandlar med enstaka kommuner, privata aktörer och lokala församlingar för att få tillgång till deras inrättningar. Förplägnad sköttes av antingen kriminalvården, företag, eller lokala församlingar. Vid lokalerna fanns frivillig och utbildad personal från Röda Korset som var avsedd att bistå evakuerade med både praktiskt och psykosocialt stöd. Flera lokaler skulle öppnas efter att stormen hade nått land. En av dessa, som inte hade använts

tidigare, administrerades gemensamt av Röda Korset och *Catholic Charities*. I framtiden hoppas Röda Korset kunna samverka med lokala myndigheter för att öka kvaliteten på och anpassningen av information till evakuerade. Röda Korset ämnar dessutom arbeta för att få till stånd representation från myndigheter som polis och socialtjänst vid läger för evakuerade.

Eftersom Röda Korset inte äger de byggnader där inkvarteringsaktiviteter bedrivs kan de inte avgöra när aktiviteter ska avslutas. Ibland kan pressen vara stor på lokala församlingar och företag att frigöra inrättningar till förmån för andra planerade aktiviteter. Genom regelbundna samtal med inrättningarnas ägare visade Röda Korset förståelse för deras situation. I den mån det gick stängde Röda Korset evakueringsläger så snabbt som möjligt efter Gustav.

Totalt sökte 9 534 individer skydd vid CTNS, varav de flesta var hemmahörande i Orleans kommun. Dessa läger drevs av DSS och etablerades främst i norra Louisiana. Vid UPT registrerades evakuerande med ett pappersbaserat system då datasystemet havererade. Detta försvårade spårningen av individer samt de initiala uppskattningarna av inkvarteringsbehovet. Av okänd anledning upplevde DSS och DOTD vid UPT svårigheter att förmedla de evakuerade om vart de skulle bege sig. I vissa fall var destinationen okänd för alla, inklusive föraren själv ända till att han eller hon hade lämnat New Orleans. Trots detta var lägret vid slutdestinationen ofta fullsatt. Passagerare tvingades vänta i timmar vid bussar innan ett alternativt läger kunde lokaliseras. Enligt en DSS-rapport var dessa initiala problem inte kända för personalen vid UCG på delstatens EOC eftersom DSS saknade ett system för att noggrant hålla sig uppdaterat om händelseutvecklingen i respektive läger.

Förhållandena vid dessa läger utvecklade sig inte heller enligt plan. Evakuerade saknade i flera dagar tillgång till varmt vatten, duschar, och fungerande toaletter. Bristerna förklarades i termer av bristande bemanning, försenade tjänster utförda av privata leverantörer (gällande exempelvis duschar), och så vidare. Ur ett samverkansperspektiv är det väsentligt att nämna att det efter Gustav konstaterades att DSS saknade "samordnade, integrerade och omfattande specialiserade resurser och partners som stod till delstatens förfogande." Vid samordningsmöten inför och under Gustav hade DSS-representanter möjlighet att hemställa om ytterligare resurser men de tog inte chansen. På grund av att UCG saknade insikt i DSS verksamhet var det svårt att upptäcka dessa brister. De blev därför inte allmänt kända på UCG förrän massmedia började rapportera om dem. Efter Gustav föreslog DSS på eget bevåg att delstaten borde utveckla en "medborgarskyddsplan för delstatsnivån" för att förbättra samordningen mellan olika delstatliga myndigheter men också gentemot lokala kommuner.

Insatser vid MSNS i olika delar av Louisiana attraherade betydligt mindre uppmärksamhet. Enligt planer skulle DHH och FEMA upprätta var sitt MSNS i en sporthall på LSU:s campusområde i direkt anslutning till fotbollsstadion. Precis som LSP, konfronterades personalen av problem i samband med att en fotbollsmatch skulle hållas i närhet till deras lokaler. Guvernörens beslöt i samråd med LSU:s rektor att matchen inte skulle ställas in utan bara flyttas fram. En GOHSEP-representant förklarade sedan att om något hade hänt hade

det kunnat bli "*a media nightmare*". Förutom förvirring över vilka sorteringskriterier som skulle användas för att sortera patienter mellan LSU campus två MSNS, blev det klart att samtliga kommuner, delstaten och FEMA inför framtida evakueringar kommer att behöva använda sig av gemensamma definitioner över vad en "patient med särskilda medicinska behov" är. Inför Gustav placerades individer med klara vårdbehov vid CTNS medan individer med mindre självklara behov (som exempelvis fetma) inkvarterades vid MSNS. I några fall var det inte alls klart hur man skulle sortera. Frågan om var vårdhemspatienter skulle placeras var ett sådant exempel. Under Gustav vårdades sammanlagt omkring 3 000 patienter vid delstatens och FEMA:s MSNS runt om i delstaten.

Återkomst

Beslutet att tillåta invånare att återvända till evakuerade kommuner ligger hos kommunen som i sitt beslut ska ta hänsyn till lokala förhållanden. Efter Gustav fanns inga tydliga krav på samordning kommunerna emellan eller via GOHSEP. Detta ledde till viss frustration från allmänheten mot de kommunala ledare som dröjde med beslutet. För varje dag som gick utan att kommunerna öppnade sina gränser, tvingades folk bekosta hotellrum eller camping samtidigt som det lokala näringslivet förlorade intäkter.

Under den första dagen efter att Gustav passerat över New Orleans uttryckte borgmästaren och andra lokala ledare sig positivt till idén om att öppna sina respektive kommuner redan dagen därpå, tisdag. Sent under dagen dämpades förväntningarna något när guvernören förklarade att det var "för tidigt att förklara att folk kunde återvända redan imorgon", och att det var upp till lokala myndigheter att avgöra när det rätta tillfället skulle vara. Senare samma dag förklarade borgmästaren att kommunen sannolikt skulle öppnas för allmänheten tidigast på torsdagen, eftersom den lokala elleverantören behövde mer tid att arbeta för att återupprätta strömmen. Lokala affärsidkare med tillstånd var välkomna att återvända på onsdagen. Tillstånd delades ut efter att näringsidkare hade anmält sig till staden. Borgmästarens beslut möttes omedelbart av kontroverser inom *New Orleans City Council* där några ledamöter argumenterade för att det borde vara upp till invånare själva att avgöra om de var beredda att leva med eller utan el eller telefonuppkoppling. Enligt medierapporter var den delen av planen otillräckligt kommunicerad före Gustav. I informellt samråd med Orleans kommun och GOHSEP upprättade närliggande kommuner liknande återinflyttningsplaner. Samtidigt började invånare köa längst vägarna in till staden. I Orleans kommun upprättade LSP och NOPD vägsärrar.

Dagen därpå förklarade kommunerna i regionen att de inte skulle tillåta folk att återvända förrän tidigast på onsdagen. I New Orleans fick man dock indikationer på att angränsande kommunen Jefferson hade bestämt sig för att öppna kommunen på onsdagen. Andra kommuner förklarade att de var inställda på att öppna på onsdagen, men att de skulle gå vidare till GOHSEP om myndigheten insisterade att vänta till torsdagen. Jeffersons kommunalchef försökte kontakta borgmästaren i New Orleans för att diskutera ändringar i den informella planen utan framgång. Han gick sedan ut offentligt under dagen och förklarade att

Jefferson skulle öppnas från och med onsdag. Andra kommuner ställde sig bakom kommunalchefens beslut.

Vid det här laget hade folk börjat ta sig runt polisens avspärningar. I vissa fall hade polisen själva lämnat avspärningarna för att sörja för andra uppgifter, eller så hade de inte fått information om vilket ställningstagande de skulle ha i frågan. Men vissa återvändande invånare hölls kvar utanför New Orleans genom hårdbevakade vägspärrar. Utan mat, vatten, och i vissa fall även bränsle, blev dessa individers hälsa och välbefinnande den lokala kommunens ansvar, vilket kommunrepresentanter gärna påminde borgmästaren om. Trots att stora delar av staden var utan el, att sjukhusen rapporterades vara underbemannade och att apoteken förblev stängda, bestämde sig borgmästaren för att beordra polisen att häva vägspärrarna in till New Orleans. Borgmästaren kommenterade den informella planen som hade utvecklats bland berörda kommuner med att: "Jag trodde en sak, något annat hände. Sönt är livet." Enligt borgmästaren skulle staden öppnas officiellt dagen därpå, under torsdagen. Invånarna uppmanades dock att vänta så långt det gick innan de skulle återvända. Kommunchefen i Jefferson Parish medgav sedermera att förhållandena i hans kommun inte var ideala: "Vi skulle vilja säga 'välkomna tillbaka', men det här är inte under dessa förutsättningar som vi skulle vilja göra det – utan el, utan trafikljus."

Uppemot 20 000 invånare, exklusive de självevakuerade, väntades att återvända per flyg, tåg och buss från evakueringsläger i Louisiana och andra delstater. Även beslutet att tillåta denna del av befolkningen återvända låg hos kommunen, men av uppenbara själv dröjde beslutet. Eftersom denna grupp även innefattade individer med särskilda medicinska behov, var det viktigt att ström och dricksvatten kunde garanteras. Då kunde invånarna transporteras tillbaka till UPT där kommunen ansvarade för vidaretransport hem. Inför transporter till centrala platser, inklusive UPT i New Orleans upplevde DSS svårigheter i samordningen med lokala kommuner. Det resulterade i att kommunerna inte var beredda att ta emot de återvändande de när de anlände, ibland mitt i natten, vilket många upplevde som otryggt. På grund av svårigheter i att spåra personer med hjälp av delstatens bristfälliga databaser, lämnades ett antal personer i fel kommun.

Efter att Gustav drog in över land svängde stormen något västerut mot Baton Rouge där den orsakade storskaliga elavbrott och vindskador. Medan New Orleans snabbt kom igång igen efter stormen förblev stora delar av huvudstaden mörklagda i flera veckor. Utan ström kunde de flesta bensinmackar inte distribuera bränsle till lokala invånare och andra individer på väg genom Baton Rouge mot New Orleans och andra delar av södra Louisiana. Omfattande trafikstörningar rapporterades vid bensinstationer där folk väntade i kilometerlånga köer. Delstatens jordbruksdepartement, som har formellt ansvar för energiförsörjning, saknade resurser för att hantera en situation där tusentals individer var strandsatta. Till följd av detta begärde guvernören in mobila elverk från oljeföretag i delstaten för utplacering vid vissa bensinmackar. GOHSEP har föreslagit att alla bensinstationer i delstaten framöver bör tillhandahålla sina egna generatorer eftersom delstatliga medel, med få undantag, inte får användas för att gynna privata verksamheter.

7 Riskkommunikation

Innevånarna i Louisiana är medvetna om att de bor i ett riskområde för kraftiga orkaner. I många fall präglas livssituationen av behovet av att förhålla sig till kända risker i livet. Individerna utvecklar därför olika typer av förhållningssätt eller så kallade "*coping strategies*" för att kunna hantera att leva med hotet. Men förhållningssättet till hotet är givetvis individuellt vilket gör att flera olika attityder och beteenden finns i ett samhälle där alla försöker hantera kända risker på det sätt de anser vara mest riktigt. Flera familjer som drabbats hårt av tidigare orkaner har valt att inte återvända. Erfarenheten av att vara drabbad har gjort att de valt bort risken att drabbas igen. Andra människor som sett utvecklingen där Louisiana och storstaden New Orleans avfolkas har valt en helt annan väg – studenter söker sig till universitet i New Orleans och Louisiana för att visa sin solidaritet med folket i regionen. De vill aktivt bidra till att vända en utveckling som de tycker är fel, men genom att flytta in i regionen väljer de också att leva med orkanrisken. Andra människor har ett mer stoiskt förhållningssätt till att leva med livets och naturens svängningar. Bönderna i södra Louisiana vet exempelvis mycket väl att de riskerar att förlora hela sin gård och alla tillgångar. Att deras livsuppehälle är hotat varje år och att det stöd de kan få är begränsat. De har lärt sig att de i stor utsträckning måste klara sig själva även om samarbete med andra i omgivningen som delar deras öde självklart finns och är värdefullt. Men samtidigt så räknar dessa bönder med att det ska gå rimligt bra för dem även om en orkan slår till. Att skadorna ska vara begränsade, att vad de gjort för att motverka effekterna av en orkan ska vara tillräckliga. Om orkanen slår till är de beredda på att de kan förlora en del boskap som går på bete eller att skördar kan gå förlorade. På samma sätt finns det givetvis stadsbor och andra egenföretagare som har samma stoiska förhållningssätt till naturens krafter. De är beredda på att de kan drabbas och har vidtagit åtgärder för att rida ut en storm eller i värsta fall tillfälligt evakuera. Slutligen finns det en grupp människor i samhället som inte förstår eller försöker bortse från risken de lever med. Individerna som inte förbereder sig och som inte är beredda på att vidta åtgärder för att möta hotet när det blir verklighet. I värsta fall lever de i förnekelse vilket yttrar sig i en attityd om att det "drabbar inte mig" eller "den dagen den sorgen".

Det svåraste som en kommunikatör kan syssla med är riskkommunikation. Det beror på att människor har ett sådant vitt spektra av förhållningssätt till risk som precis har konstaterats. Det gör också människor olika mottagliga för den kommunikation som har med risker att göra.¹⁹ Risker upplevs ofta som diffusa. De har många dimensioner och kräver att individer sätter sig in i en komplex problematik. Ofta kräver risker att individer vidtar åtgärder som gör att de bättre kan möta en risk eller hot. Det kan handla om allt ifrån det enkla såsom att förse sig med ett lager av konserver och vatten till att se över och förbättra huskonstruktionens motståndskraft mot en orkan. Ju svårare en aspekt är att sätta sig in i desto mer behov finns det av experthjälp och ofta också ekonomiska resurser. Det som inte heller upplevs som omedelbara frågor i människors liv har en tendens att prioriteras ned. Men väntar man för länge med att förbereda sig för en orkans framfart så är det plötsligt för sent. Detta är

¹⁹ Rice och Atkin (2001)

typiska förhållningssätt till den riskperception och kognition som också ytterst styr en individs beteende. En kommunikatör måste förhålla sig till allt detta. I vissa fall då det är viktigt att med emfas betona behovet av beredskapshöjande åtgärder kan detta tolkas som skrämselfpropaganda eller överdrifter hos vissa målgrupper. Andra som uppfattar risken som mer påtaglig tar till sig informationen och känner ett behov av att bryta sin otrygghet och att de inte kan förbereda sig nog så väl. Eftersom forskningsläget kring riskkommunikation är ganska begränsat är det svårt för en kommunikatör att söka stöd för vad det bästa tillvägagångssättet är (så kallad "*best practices*"). Det är ofta en balansgång som måste gås. Att tydligt kommunicera en risk kan skapa onödiga rädsla medan för diffusa budskap gör att risken inte tydliggörs för alla målgrupper. Det är även viktigt att ta hänsyn till sociala trender eftersom kommunikation som vädjar till människors rädsla för att medvetengöra en risk idag är mindre socialt accepterat än för ett par årtionden tillbaka. Även om kommunikatören vet hur effektiv riskkommunikation borde göras i teorin så finns det alltid en praktisk verklighet att ta hänsyn till. En kampanj får inte kosta hur mycket som helst och tiden är begränsad. Informationsaktiviteterna sätts därför oftast ihop utifrån tidigare erfarenheter och bygger på en magkänsla om vad som kan fungera eller vad som borde förändras i befintliga kampanjer. Men i slutändan saknas det allt som oftast ordentlig systematik i informationskampanjer som istället borde utgå ifrån en genomgripande kunskap om och analys av olika målgrupper och deras perception, attityder, situation, förmåga och inverkan av motivationsfaktorer.

Det är viktigt att betona att arbetet med att informera om orkaner innan de slår till bör betraktas som utpräglad riskkommunikation snarare än kriskommunikation. Bristerna i riskkommunikationen till befolkningen i Louisiana ligger inte i intensiteten eller omfånget av de kommunikativa åtgärderna. De verkar snarare ligga i bristande kunskap om olika målgrupper och deras situation. Vid en erfarenhetskonferens efter orkanen Gustav betonades just bristen på vetenskapliga undersökningar som problematisk.²⁰ Planerare och kommunikatörer gjorde sina antaganden utifrån studier med tveksam relevans för situationen i Louisiana. Det saknades ordentliga utgångspunkter för att göra även de mest grundläggande antaganden när det gäller förhållanden i en population. Detta gällde allt ifrån statistiska beräkningar av faktiska förhållanden till kunskap om inverkan av beteendevetenskapliga aspekter. Att analysera och lära sig av det senaste exemplet eller erfarenheterna kring ett genomförande som det av evakueringen under orkanen Gustav blir därför extra viktigt. Men för att göra detta krävs ekonomi och engagemang för att rikta grundforskningsresurser så att de på ett systematiskt sätt kan bidra till att synliggöra den kunskap som ligger dold och slutligen levandegöra den i form av tillförlitliga data och fakta.

Före Gustav

I Louisiana pågår ett långsiktigt arbete med att kommunicera ut riskerna kring en orkan och hur individer och familjer bör förbereda sig. Ryggraden i informationsaktiviteterna är ett återkommande informationsmaterial som pekar

²⁰ Fugate (2008)

på vikten att skaffa sig en plan för hur man ska evakuera sig och sin familj. Kampanjen "*Get a Game Plan*" är så att säga ständigt pågående även om intensiteten i arbetet ligger innan sommaren då "orkansäsongen" börjar.

Kring kampanjen finns flera intressenter som aktivt bidrar till att driva och finansiera den. Förutom myndigheter finns även Röda Korset, *United Way* och andra frivillig- och intresseorganisationer med. Att så många intressenter har gått samman om en och samma kampanj är en styrka eftersom det minskar risken för dubbla budskap. Alla dessa organisationer länkar dessutom sina hemsidor till den för kampanjen och bidrar med att sprida och prata om informationsmaterialet på olika tillställningar, möten och andra lämpliga tillfällen.²¹ I materialet finns checklistor för olika typer av förberedelser en individ bör göra inför en orkan, kontaktinformation, förteckningar med mera. Kampanjen väddar till individens vilja att sörja för sina egna behov i så stor utsträckning som möjligt. Den kommuniceras även aktivt i medierna genom personligt engagemang från kända personer såsom delstatens guvernör, kända tränare och musikgrupper. Informationschefen vid GOHSEP uppger att budskapet "*get a game plan*" upprepats så många gånger av kända personer att det till slut upplevdes tjatigt av allmänheten.

Kampanjen har också en ingång i skolorna där elever informeras om vikten av att förbereda sig inför orkansäsongen. Yngre elever är ofta väldigt mottagliga och man räknar med överspridningseffekter där skolbarnen går hem till sina föräldrar och genom "tjatfaktorn" bidrar till att familjer förbereder sig på ett adekvat sätt.²² Själva evakueringsplanen för södra Louisiana kommuniceras också ut på säsongsbasis. Inför varje år trycks den aktuella planen upp som förklarar utrymningsvägar, enkelriktning av motorvägar med mera upp och distribueras genom kommuner, hjälporganisationer och alla andra tänkbara kanaler, events och samarbetspartners. Trycksaken testas på fokusgrupper för sin läsbarhet och funktionalitet innan tryck och distribution. Innehållet i evakueringsplanen motsvarar i många stycken den information som finns i kampanjen "*Get a Game Plan*". Det gemensamma informationsmaterialet finns även på minoritetsspråket spanska. Även för den andra stora minoritetsgruppen med vietnamesiska som modersmål görs särskilda ansträngningar att sprida informationen. Det är dock oklart exakt hur mycket material som översätts till detta språk. Samhällsviktiga meddelanden sändes i vilket fall som helst på vietnamesiska i radio.

Förutom gemensamma kampanjer och material så bedriver dessutom varje myndighet, kommun eller organisation som har en roll i krisberedskapen för orkaner även sitt eget informationsarbete parallellt där de trycker på sina egna ansvarsområden såsom säkerhet, mottagning av evakuerade, socialt bistånd, sjukvård och transporter. Särskilt frivilligorganisationerna förordar de möjligheter som möten, mässor, events och andra tillfällen för direktkommunikation ger. Just aspekten att låta lokala organisationer verka i lokalsamhället mot de målgrupper de känner väl för framgångsrik kommunikation är något som myndigheter på delstatsnivå lärt sig respektera

²¹ Governor's Office of Homeland Security and Emergency Preparedness (2008a)

²² Gladwell (2002)

och därmed tona ned den egna iveren att bedriva övergripande kampanjer. Möjligheterna att nå fram vid direktkommunikation är mycket större samtidigt som det är krävande att nå ut till många under en begränsad tid på det sättet. Oftast når man dessutom en redan intresserad skara medan de som verkligen är i behov av information förblir onådda. Frivilligorganisationerna har dessutom stark uppbackning av kända personer och medieföretagen. LA/SPCA använder exempelvis en känd jazzmusiker som på radio berättar om vikten av att sörja för sina husdjur vid en evakuering. Medierna bevakar gärna events, övningar och ger organisationerna möjlighet att nå ut med sina budskap vid ett stort antal intervjutillfällen.

Medierna har även ett egenintresse av att bidra till att nå ut med information om orkanförberedelser och evakueringsplaner eftersom det berör de läsare, lyssnare och tittare som de försöker binda till sig. Men det tycks i många stycken också finnas ett genuint engagemang i frågorna. Medierna har genom att låta krishanterare och planerare komma till tals indirekt också bidragit till att återuppbygga den anda av det samhälliga som skadades av effekterna från orkanen Katrina då samhällets sociala orättvisor tydliggjordes. Inför orkanen Gustav var nationella myndigheter, delstatsmyndigheter och kommunerna måna om att samarbetet dem emellan skulle fungera bättre. Detta var en särskilt viktig aspekt för FEMA, vars förtroende var hårt sargat efter tillkortakommandena efter orkanen Katrina där representanter från FEMA upplevde att de fick bära oproportionerligt stor del skulden. FEMA hade även etablerat en så kallad *Warm Cell* i Baton Rouge för att aktivt delta i regional planering och snabbare kunna gå in i full krisberedskap och se till att rätt resurser snabbt skulle komma på plats inför en kraftig orkan. FEMA:s fysiska närvaro var ett steg i att kommunicera ut sitt intresse att stödja och hjälpa delstaten, kommunerna och alla invånarna. Nationalgardet hade å sin sida en medvetet aggressiv mediepolicy där varje officer och soldat hade uppmanats att aktivt söka upp de journalister de såg och berätta om den verksamhet de genomförde. Då Nationalgardet anlände i långa fordonskonvojer till New Orleans var det mycket iögonfallande för medierna som givetvis rapporterade om det som såg ut som en smärre invasionsstyrka. Nationalgardet hade stor nytta av medierapporteringen för att medvetengöra att de kommit på plats och sörjde för säkerhetsbehov och olika typer av stöd under evakueringen.

Under Gustav/genomförande

När man konstaterat att orkanen Gustav innebar ett direkt hot mot Louisiana och New Orleans stod stora värden på spel. Politiker och myndigheter hade kritiserats efter Katrina för att de varit för passiva med att larma och försöka evakuera innan orkanen nådde delstaten. Den nyvalde guvernören Bobby Jindal var besluten att inte göra samma misstag. Han kommunicerade med kraft vikten av att evakuera. New Orleans borgmästare, C. Ray Nagin, förklarade att stormen såg ut att vara "alla stormars moder". Det skulle stå klart för alla att det inte fanns något annat alternativ än att evakuera om man ville vara säker på att överleva orkanen. Med detta startskott var det upp till varje borgmästare att verkställa evakueringen enligt plan. Detta innebar flera dagars intensiv kommunikation och medierapportering. Initialt kommunicerades sådana budskap som stödde allmänhetens vilja att evakuera såsom att det var möjligt

att ta med sina husdjur och att bostäder och affärer inte lämnades utan bevakning. Genomförandet av så kallade "antiplundringpatrullering" var en klart motivationshöjande faktor för att evakuera även om polisen uppger att risken för kriminalitet och plundring egentligen inte ökar under och efter en evakuering.

Intresset för den hotande orkanen Gustav var stort hos internationella och nationella medier. Medieintresset var också kopplat till hur politiker agerade inför hotet. President Bush besökte ledningscentralen vid GOHSEP för att visa sitt och de underställda centrala myndigheternas stöd för Louisianas befolkning. Stora symbolvärden stod på spel och det var viktigt att visa nationellt politiskt engagemang. Även presidentkandidaterna avbröt sina inplanerade resor för att visa sitt engagemang. Detta bidrog givetvis till mediernas fokusering på den hotande katastrofen. Trots att intresset var intensivt inledningsvis avtog intensiteten i bevakningen från internationella och nationella medier ganska tvärt när det konstaterades att evakuering hade fungerat huvudsakligen väl och att New Orleans inte drabbades.

Guvernör Jindal som under orkanen verkade från sin krisledningscentral vid GOHSEP tog vikten av att kommunicera via medierna på stort allvar. Den stil han valde att använda har dock kritiserats internt och av andra krishanteringsforskare som följde arbetet. Jindal var enligt kritikerna för involverad i detaljerna. Upplösningsnivån på informationen som togs upp på genomgångar var mycket hög och genomgångarna tog lång tid vilket fördröjde ledning och beslutsfattande menar kritikerna. Jindal hanterade själv de dagliga pressbriefarna som genomfördes under slutet av eftermiddagarna. Dessa kunde vara i upp till en timme där guvernören drog alla detaljer om hur många bussar som var under förflyttning, hur många hjälpgeneratorer som var på väg in och så vidare. Det han sade gick ut i direktsändning och kunde följas på bilradion av dem som var under evakuering. Upplägget på pressträffarna följer på inget sätt modern praxis. De långa dragningarna för medierna kan uppfattas som ett stultigt och svårapporaterat format. Trots detta uppges medierepresentanterna som bevakade pressträffarna ha varit nöjda med upplägget.²³

Det faktum att guvernören tog så pass stort utrymme och visade prov på att vara insatt i detaljer gjorde att det fanns litet behov av att talesmännen för de andra organisationerna och myndigheterna deltog vid pressmötena. Vid GOHSEP organiserades det gemensamma presscentret (Joint Information Center (JIC)) som hade till uppgift att serva medierna. Genom att press- och informationsverksamhet är utpekad som en egen krisstödsfunktion (ESF 15) hade funktionen kunnat skapa goda förutsättningar att verka. Planerings- och förberedelselaget var gott. Det var först tänkt att vara upprättat utanför själva huvudbyggnaden i en mobil utställningstrailer. Men eftersom Baton Rouge var i farozonen för orkanen beslutade man snabbt att flytta in centret i cafeterian i huvudbyggnaden. I samma byggnad fanns ett rum där journalisterna kunde uppehålla sig och rapportera ifrån. Vid presscentret verkade talesmän från hela 17 myndighetsfunktioner och organisationer som hade en roll i krishantering och

²³ Mosgrove (2008)

evakuering.²⁴ Trots att man hade god tillgång till datorer och andra hjälpmedel så användes gamla beprövade metoder parallellt. Whiteboardtavlan som var fullklottrad med information bidrog till att skapa överblick och var den naturliga samlingsplatsen när skiften hade överlämningar. Tillsammans upprättade man de funktionerna för ledning, framtagning av informationsmaterial, samverkan, omvärldsbevakning med mera. Talesmännen representerade sina egna organisationer gentemot medierna men fungerade även som kanaler in i sina egna organisationer när det kom frågor som behövde besvaras. Alla pressmeddelanden som gick ut var gemensamma vilket gjorde att alla hade överblick över vad som sagts och kände ansvar för helheten. En nackdel med gemensamma releaser var att ju fler organisationer som var inblandade i ett ärende desto längre tid tog det att färdigställa releaserna och få dem godkända för publicering. I vissa fall kunde detta medföra att informationen i pressmeddelandena upplevdes som inaktuell då de släpptes. Alla releaser publicerades på en särskild hemsida som används under kriser i delstaten liknande den svenska motsvarigheten Nationell portal för krisinformation.²⁵ Viljan var stor att hålla allmänheten underrättad om utvecklingen och antalet releaser per dag varierade över tiden. Strax före stormen var det upp till tjugo per dag. Under stormen gick antalet ner till ett tiotal och efter stormen ökade antalet gradvis upp till över trettio stycken. Efter stormen fanns det mycket att berätta om av naturliga skäl samtidigt som kapaciteten ökat eftersom rutiner satt sig och alla vid krisledningscentralen blivit varma i kläderna. Men viljan att hålla upp ett ordentligt flöde med information till allmänheten lyckades man med. Presscentret tog bara emot samtal från medierna. Alla andra samtal från allmänheten hänvisades vidare till respektive organisation eller myndighet där personer var avdelade för att svara på frågor. Alla frågeställningar och svar loggades och pressofficerarna kunde även hålla koll i sina egna organisationers databaser. Kraven på att vara ständigt uppdaterade om händelseutvecklingen var stort på alla som jobbade på presscentret. Efter stormen var trycket stort från allmänheten att få reda på hur det såg ut i kommunen som man evakuerats från. Vid presscentret försökte man särskilt tänka på detta för att avlasta och minska antalet förfrågningar.

De som hade ansvar för omvärldsbevakning försökte aktivt söka upp information och rykten på nätet som kunde vara missvisande och skissade på olika sätt att bemöta den. Men ett annat viktigt sätt att få koll på den ryktesspridning som kunde förekomma var att fånga upp allmänhetens frågor. Man tog särskild notis om alla samtal där folk försökte få "konstiga" uppgifter bekräftade och ställde motfrågor om vart inringaren hade hört uppgiften. På det hela upplevde man vid presscentret att det dock inte fanns något egentligt problem med ryktesspridning eller missvisande information som gjorde det svårt att verka.

Mediernas intresse över tiden var ganska förutsägbart. Initialt var det den annalkande katastrofen som stod i fokus där medierna skulle ha bevittnat förstörelse och människoöden. När denna till största del uteblev skiftade fokus och intensitet. Medierna letade istället efter misslyckanden, spänningar och samarbetsproblem mellan de olika myndigheterna och organisationerna. Men

²⁴ Governor's Office of Homeland Security and Emergency Preparedness (2008b)

²⁵ Governor's Office of Homeland Security and Emergency Preparedness (2008a)

medierna fick få napp och bilden av en på det hela taget lyckad insats stod sig även över tiden. De problem som medierna fokuserade på handlade om att kontrakterade bussbolag inte lyckades leverera vad de lovat. Men då detta löstes genom att ta in skolbussar istället som bemannades av erfarna förare från Nationalgardet utblev en större skandal. Det som däremot ledde till en uppretad ton i medierna var det faktum att det vid några evakueringslokaler inte fanns fungerande duschar. De evakuerade protesterade och höll upp plakat som frågade om guvernör Jindal hade velat bo under samma förhållanden. Detta väckte stort medieintresse. Referensen till Katrina och social ojämlikhet var given.²⁶ Guvernör Jindal visade indignation och handlade snabbt och sparkade den ansvariga chefen vid delstatens sociala myndighet. FEMA och sin sida oroade sig för hur det skulle uppfattas när de beslutade att dumpa 80 lastbilslaster med is som inte behövdes. Is finns med på en standardlista för förnödenheter som skeppas in. Men på central nivå hade man inte litat på den behovsättning som man gjort i Louisiana som istället skickade is "enligt plan". Att dumpa isen som inte behövdes visade sig vara det mest kostnadseffektiva alternativet även om det upplevdes som rent slöseri med resurser. Medierna gjorde dock inte någon större affär utav händelsen.

En informationsaspekt som var viktig var den som berörde de som fick hjälp att evakueras. I många fall upplevdes själva resan som organiserat kaos där flera busschaufförer var osäkra på vart det var och även vart de skulle i vissa fall. Osäkerheten hos de evakuerande släppte när de väl kommit fram och allt "löst sig" även om vissa passagerare var förvånade över att vara i Alabama när de trodde att de skulle evakueras till Texas. Vissa organisationer hade förutsett att passagerarna skulle ha många funderingar och löste det genom att dela ut skriftlig information. LA/SPCA hade en folder som beskrev hur djuren evakuerades och hur återföreningen med ägarna skulle gå till. En liknande folder som beskrev människornas evakuering hade varit att föredra. Åtminstone kunde en del av osäkerheten lätt undvikas om bussförarna hade karta och/eller GPS. Att kunna följa bussarna hade varit fördelaktigt ur ett ledningsperspektiv eftersom det skapar god överblick över hur evakueringen går.

Efter

Det finns många svåra detaljfrågor att hantera efter det att en orkan har dragit fram. Det är allt ifrån skadad infrastruktur, elbortfall, översvämningar, till mer personliga och nära frågor som vart ens anhöriga befinner sig. För att möta några av de senare behoven försökte Röda Korset använda sin hemsida på ett sätt som innebar att släkt och vänner kunde återknyta kontakten med sina anhöriga. En driven webbmaster från Röda Korset i Florida kallades in för att ge hemsidan ny funktionalitet. För evakuerade som bodde på ålderdomshem och som ibland har problem med demenssjukdomar är det inte alltid lika lätt. I dessa fall där anhöriga försöker lokalisera sina äldre släktingar har intresseorganisationen för äldreboende haft stor nytta av en patientdatabas som alla med medicinska behov registreras i vid evakuering. Med hjälp av den informationen kunde de assistera ett flertal släktingar i sina efterforskningar. Efter en storm är dock egentligen den största informationsfrågan när och hur de

²⁶ New York Times (2008)

evakuerade kan få åka hem igen. De specifika kommunikativa utmaningarna kring detta behandlas dock mer i detalj i andra kapitel i rapporten.

Vid tidigare nämnda erfarenhetskonferens reflekterade man över hur befolkningen i Louisiana idag kan tänkas se på evakueringen inför Gustav. Man befarar att det kan vara svårt att få alla att evakuera nästa gång eftersom effekterna av Gustav var ganska begränsade och evakueringen, särskilt av New Orleans, kan upplevas som onödig. Experter pekade på risken att en "ropa vargen"-effekt uppstått och att den inte får fäste genom att uppmuntra befolkningen och få dem att känna att de fattade rätt beslut denna gång så att de har med sig en positiv bild av sitt agerande när det är aktuellt att evakuera nästa gång.²⁷

På GOHSEP upplever man att det kan finnas svårigheter att få befolkningen att hålla garden uppe efter att precis ha drabbats av en orkan. Därför är en efterföljande orkan mitt under en återinflyttning ett "*worst-case-scenario*" som man bävar inför. Ett beslut om ny evakuering skulle innebära en särskilt svår kommunikativ utmaning för att snabbt lyckas vända evakueringsflödet norrut igen. Ett sådant beslut skulle med stor sannolikhet även innebära en svår trovärdighetskris för myndigheternas beslutsfattande, kompetens samt förmåga att ha överblick. Detta i ett läge när den framgångsrika evakueringen dessutom tycktes ha bidragit till att återupprätta medborgarnas förtroende för myndigheterna sedan debaclet efter orkanen Katrina.

Ett genomgripande tema genom hela för-, under- och efterarbetet med att hantera hotet och konsekvenserna av orkanen Gustav är förtroendenaspekten. Politiker såväl som representanter från myndigheter och olika organisationer framhåller alla olika exempel som visar att de är akut medvetna om hur viktigt det är att ha förtroendekapitalet intakt. Krishantering är en politiskt känslig verksamhet även för den egna organisationen som deltar i ansträngningarna. Upplevs man inte leva upp till medborgarnas förväntningar har detta i sin tur svåra konsekvenser för den fortsatta verksamheten, särskilt för icke skattefinansierade verksamheter. Kommunikatörerna tar aktivt på sig rollen att värna förtroendekapitalet. De identifierar problematiska förhållanden och situationer och försöker jobba proaktivt för inte hamna i dessa samt motverka de effekter som en mindre bra hantering kan medföra. Debaclet efter Katrina tycks ha gjort kommunikatörerna extra medvetna om sin roll i att hålla förtroendekapitalet intakt.

Alarmering

Själva igångsättandet av evakueringen är en fråga som ur ett svenskt perspektiv kan verka svår. Hur får man så många människor med så olika förutsättningar att ta del av en alarmering även om den inte är akut uppkommen och förvarningstiden varit god? Kan vi egentligen kalla initieringen av en evakuering för en alarmering i ordets egentliga betydelse? Hela alarmeringen bygger på att förarbetet med att göra befolkningen redo för evakuering har fungerat. Att människor har följt medierapporteringen, tagit del

²⁷ Sneed (2008)

av evakueringsplanerna och gjort sig redo för evakuering. I Louisiana ligger ansvaret för att initiera evakueringen på kommunnivå. Evakueringen måste igångsättas och ske i faser där olika grupper och kommuner evakueras i en bestämd ordning för att evakueringsflödet ska vara jämt och inte problem med trafikstockning ska uppstå. I Louisiana är det polisen som får en nyckelroll i att verkställa evakueringen. Polisen använder band annat högtalarbilar och åker runt i samhället och uppmanar till evakuering. I vissa kommuner åker man även dörr till dörr för att förvissa sig om att befolkningen har följt nyheterna och tagit del av uppmaningarna från kommunledningen att evakuera. I de fall polisen stöter på individer som envisas med att inte evakuera så försöker man övertala dessa. De flesta ger med sig när polisen säger att de vill veta vem närmast anhörig är så att man kan meddela dem om vad som hänt dem om de inte överlever orkanen. Denna typ av konkret påverkan och vädjan till individens rädsla brukar få även motsträviga personer att inse allvaret i situationen och istället evakuera.

Överhuvudtaget sker alarmeringen på ett ordnat och lugnt sätt. Inom New Orleans har ansvaret för att alarmera distribuerats på olika sätt inom kommunen även om kommunen fortfarande har det formella ansvaret. För kommunikationen med särskilda minoritetsgrupper i samhället såsom illegala invandrare, djurägare och hemlösa används ofta frivilligorganisationer och religiösa biståndsorganisationer för att direktkommunicera och vidarebefordra även myndigheternas information så att de gör sig redo att evakuera. Institutionaliserade såsom personer i äldreomsorgsprogram, patienter vid sjukhus samt interner är det institutionens ansvar att alarmera och igångsätta evakuering. För den målgrupp som kan upplevas vara mest oinsatt om de lokala förhållandena, nämligen turister, så ligger ansvaret på resebyråer, hotell och flygbolag att informera om hur och när en evakuering ska genomföras. I och med att hotell stänger ner sin verksamhet sker även naturlig evakuering av dessa.

Även om alarmering sker främst genom gamla beprövade metoder finns det intresse hos bland andra delstatspolisen för att använda sig av lite modernare metoder för att igångsätta en evakuering. Detta blir särskilt viktigt i en situation som är mer akut uppkommen då det inte finns god förvarning om en annalkande katastrof. Polisen har även tankar om att använda nödnumret 911 (motsvarar 112 i Sverige) i omvänd funktion. Det vill säga att alarmcentralen ringer upp abonnenter i ett drabbat område och ger en automatiserad alarmering om utrymning. Eftersom SMS inte ännu blivit lika populärt att använda i USA som i Sverige så vågar man inte förlita sig på att geografiskt riktade SMS skulle vara tillräckligt effektivt.²⁸ Man har inte heller tagit någon särskild hänsyn till ungdomarnas kommunikationsvanor vid alarmering. Nya mjukvaror och kommunikationsplattformar såsom Facebook, Twitter och podcasts kopplat till mobil teknik är alla möjliga att sprida viktiga meddelanden om evakuering på. Man räknar med att unga är så kallade multianvändare av medier och därför även följer traditionella medier och att de dessutom nås av budskapen om evakuering från sina föräldrar och vänner.

²⁸ Kilgore (2008)

8 Frivilligorganisationers roll i samband med evakuering

Den otillräckliga responsen efter orkanen Katrina år 2005 bidrog till stor skepsis till och bristande förtroende från allmänheten till många delstatliga och statliga myndigheter. Det gällde framför allt förtroendet för FEMA. Enligt intervjuade tjänstemän och representanter för diverse NGO:er i regionen ökade samtidigt allmänhetens förtroende för lokala politiker och myndigheter samt frivilligorganisationer. Enligt Röda Korsets regionchef var medvetenheten hög efter Katrina om att relevant information om beredskap och ledning bäst förmedlades av "bekanta ansikten" från det lokala samhället. Av dessa skäl inriktade frivilligorganisationer som Röda Korset, *Catholic Charities* och lokala församlingar sina verksamheter på att öka medvetenheten hos allmänheten och hos stadens allmänna beredskap inför nästa allvarliga storm. Det bildades nya organisationer som exempelvis så kallade grannskapsföreningar för att genom nätverk och planeringsarbete öka beredskapen på den lokala nivån.

Det lokala Röda Korset insåg till exempel att för att öka beredskapen på det individuella planet kunde beredskapen lokalt integreras i organisationens samtliga aktiviteter riktade både till Röda Korsets egna frivilliga och till allmänheten (interna utbildningar av olika slag, simlektioner, första hjälpen utbildningar, och så vidare). Allmänheten uppmanades vid dessa träningstillfällen ta del av information som fanns att tillgå på webben hos FEMA, GOHSEP, och det lokala beredskapskontoret där man kunde hämta information för att kunna utforma individuella evakueringsplaner.

Röda Korset och andra lokala frivilligorganisationer inklusive *Louisiana Society for the Prevention of Cruelty to Animals* (LA/SPCA) samarbetade på regelbunden basis med kommunens beredskapssamordnare för att utveckla en evakueringsplan för invånare med särskilt behov av transportstöd. Planeringsarbetet bland lokala församlingar och frivilligorganisationer för att evakuera individer genom samåkning pågick i ett samarbetsprojekt som hette *Brother's Keeper*. Röda Korset såg till att kommunens planerare bjöds in till planeringsmötena för att garantera att denna process blev ett komplement och inte konkurrerade med kommunens planering. Det bör noteras att beredskaps- och evakueringsplanering även utfördes i lokalsamhället både i New Orleans och på andra håll i regionen. Mycket av denna planering var informell och av låg komplexitet (t.ex. enkla bloggar med länkar till relevant krisinformation hos myndigheterna). Samtidigt ordnade vissa grannskapsföreningar egna lokaler, heltidsanställd personal, och webbsidor för att kunna bedriva planeringsarbete parallellt med andra aktiviteter som intresse- och lobbyverksamheter (främst fokuserade på frågor gällande New Orleans återuppbyggnad efter Katrina). Det är ännu oklart hur pass effektiva och aktiva dessa organisationer var i alarmeringsfasen inför orkanen Gustav. Det står emellertid klart att det efter Gustav finns ett ökat intresse hos dessa samfund att utveckla mer formella samarbetsformer med kommunen.

Röda Korset har historiskt sett haft en betydande roll i krissituationer såväl nationellt som i Louisiana. Efter orkanen Katrina utvärderade dock många andra nationella frivilligorganisationer sina verksamheter för att se om inte de kunde

nyttjas vid ett tidigt stadium direkt inför eller efter förutsebara väderincidenter. En sådan organisation med betydande verksamheter i New Orleans (över 40 sammanlagt) är *Catholic Charities* som tidigt under 2006 etablerade en krishanteringsenhet vid sitt kontor i New Orleans för att kunna agera i egenskap av *early responder*-organisation (till skillnad från att vara en *first responder*-organisation). Åren mellan Katrina och Gustav arbetade enheten med att öka beredskapen inom *Catholic Charities* olika socialt orienterade program i New Orleans samt hos katolska församlingar inom det lokala stiftet. I det senare fallet var avsikten att förstärka församlingarnas egen beredskap och uthållighet för att församlingsmedlemmarna sedan skulle kunna agera som volontärer vid evakueringslokaler, storutspisningar med mera efter det att en orkan dragit förbi.

Sedan Katrina har frivilligorganisationer som Röda Korset, *Catholic Charities* och Frälsningsarmén medverkat vid ett antal planeringsföreläsningar med avsikt att förbättra koordineringen av insatser både organisationerna emellan men även gentemot lokala, delstatliga och statliga myndigheter med ansvar för specifika responsfunktioner. Förutom Röda Korset har VOAD representation vid samverkanscentraler på lokal, regional och nationell nivå i krissituationer. VOAD är ett nätverk bestående av frivilligorganisationer med responskapacitet i en katastrof. Nätverk finns inom enstaka delstater och på nationell nivå. Protokoll för hur koordinering ska ske mellan frivilligorganisationer på fältet och representanter för Röda Korset och VOAD och vid dessa centraler har modifierats sedan Katrina.

Redan onsdagen innan orkanen Gustav drog in över Louisiana sattes många lokala frivilligorganisationers operativa och interna krisplaner igång. I Röda Korsets fall gavs order till alla anställda och frivilliga att ställa in alla planerade aktiviteter för att förbereda sig själva och sina respektive verksamheter inför stormen.

Både Röda Korset och *Catholic Charities* hade innan Gustav etablerat omfattande kontaktnätverk med andra frivilligorganisationer, näringslivet, lokala politiker, skolor och (främst i *Catholic Charities* fall) sina klienter inom vissa sociala program. Från och med onsdagen arbetade både anställda och frivilliga inom organisationerna med att kontakta alla inom sina respektive nätverk för att informera om den annalkande stormen och om kommunens evakueringsplan för dem som saknade egna transportmedel. Röda Korset kontaktade andra frivilligorganisationer med goda kontakter i resursfattiga områden såsom *National Association for the Advancement of Colored People* (NAACP), *National Immigration Law Center*, och *Southern Baptist Convention*. I den mån det fanns behov besökte frivilliga arbetsplatser, skolor, daghem och även sportevenemang för att dela ut informationsmaterial om evakueringsplaner. Enligt Röda Korsets GD i Louisiana delades 150.000 ex av den kommunala evakueringsplanen i populärversion ut på tre dagar. I samband med denna kampanj puffade även Röda Korset för en webbsida där evakuerade kunde lämna meddelanden till anhöriga utanför regionen på en "virtuell anslagstavla". På sajten uppmanades större familjegrupper som löpte risk att separeras under evakueringen att identifiera gemensamma kontaktpersoner utanför regionen utifall gruppmedlemmarna råkade splittras vid en evakuering. Tjänsten användas i

begränsad utsträckning inför Gustav. Lokala invånare hade även tillgång till liknande system som FEMA utvecklat och som lanserades inför Gustav.

Kontakter med lokala mediekanalet utnyttjades också under dagarna före stormen. Både Röda Korset och lokala och delstatliga myndigheter kontaktade privata aktörer som kunde tänka sig att upplåta sina masskommunikationsplattformar för att vidarebefordra viktig information dagarna före orkanen. Exempelvis sände Wal-Mart *public service announcements* (PSA) på sitt *in-store closed circuit television network* medan LSU och flera sportlag i regionen upplät sina Jumbotroner för att förmedla information under fotbollsmatcher som hölls dagarna före stormen.

Ett flertal faktorer togs med i beräkningen inför både Katrina och Gustav gällande beslutet att evakuera. Resursfattiga illegala invandrare från i första hand Central- och Sydamerika tvekade att begära evakueringsassistans via kommunens CAEP inför Gustav vilket kan ha berott på en rädsla för att bli gripna och deporterade. I ett pressmeddelande klagade den federala migrations- och tullmyndighet den primära uppgiften inför Gustav var att rädda liv - inte att övervaka och motverka illegal invandring. Polisen i Orleans Parish hade gjort samma ställningstagande. Representanter för *Catholic Charities* hjälpte även till att kommunicera kommunens beslut till invandrare som var kvar i staden. Det är dock oklart hur pass effektiva *Catholic Charities* och andra organisationer var med att förmedla detta. I intervjuer med illegala invandrare som stannade i staden under helgen före stormen uttrycks deras skepsis till bedyranden om att de inte skulle gripas och deporteras i samband med en evakuering.

Efter att CAEP hade aktiverats etablerades ett evakueringscentrum vid UPT i centrala New Orleans där lokala och delstatliga myndigheter samt Nationalgardet, Röda Korset, LA/SPCA, *Louisiana State Animal Rescue Team* (LSART) och andra frivilligorganisationer fanns representerade. Ett 80-tal spontanvolontärer organiserades av kommunens volontärsvariga. Runtom staden upprättades formella upphämtningsplatser. *Catholic Charities* ansvarade för en. Resterade upphämtningsplatser ansvarade kommunen för. Dagen innan hade ungefär 2.000 soldater från Nationalgardet deplojerats till New Orleans. Åtminstone 100 tjänstgjorde vid UPT för att upprätta säkerhetskontroller, assistera vid pålastningen av bussar och bidra med kompletterande sjukvårdsresurser.

Vid UPT kunde DSS få en initial uppskattning över efterfrågan på platser vid evakueringslokalerna som Louisiana ansvarade för att driva. (Röda Korset och kriminalvården ansvarade för evakueringslokalerna för självevakuering). I New Orleans togs husdjur och andra djur i behov av evakuering om hand av LA/SPCA och LSART. Deras arbete beskrivs i ett senare kapitel.

Inhyrda bussar (och senare även skolbussar, eftersom Louisianas anlidade åkare förklarade sig oförmögen att uppfylla kontraktet) på väg till UPT för att hämta evakuerande dirigerades först till en basebollarena några kilometer utanför staden där Röda Korsets personal lastade på de dygnsportioner (så kallade *meals ready-to-eat*, MRE) och vatten som täckte behoven under resan från UPT

till evakueringslokaler i norra Louisiana. Åtgärden gjordes för att undvika förseningar i busstrafiken vid UPT. Spontanvolontärer organiserades och leddes av kommunens volontärsamordnare. Under helgen bemannade de kontrollstationer på UPT.

Vid tidig eftermiddag på söndagen hade insatsen vid UPT avslutats; de flesta frivilligorganisationer beordrade sin personal att lämna staden. Personal från Nationalgardet kvarstannade i staden och inhystes i stadens största konferensanläggning. Under utvärderingsfasen efter Gustav har många aktörer representerade vid UPT under evakueringen beklagat bristande kännedom om ICS hos i synnerhet frivilligorganisationerna.

Det ska i sammanhanget poängteras att Nationalgardet inte är att betrakta som en frivilligorganisation. För syftet med denna rapport har de dock kommit att representeras i detta kapitel eftersom de har motsvarande funktion som de nationella skyddsstyrkor som i Sverige organiseras av Hemvärnet. Principerna för områdesansvar är dock likartade med de i Sverige. Samtidigt är dessa stående styrkor mer resursstarka och har betydande stabs- och ledningskapacitet som i Sverige motsvarar de på nationell nivå. Nationalgardet står under guvernörens ledning och samordnar planering och insats med grannstaternas nationalgarden för att skapa uthållighet och kunna koordinera trånga resurser så att de prioriteras på bästa sätt.

Utöver uppgifter vid UPT assisterade Nationalgardet med att dirigera trafik vid implementeringen av *contraflow* på evakueringsvägarna. Nationalgardets personal bistod också med säkerhetskontroller och bevakning vid flera stora evakueringslokaler. Detta koordinerades med lokala polismyndigheter och i vissa fall även privata säkerhetsföretag. En lärdom från Katrina var behovet av samlad lägesuppfattning på central nivå och på delstatsnivå och att samtliga kommuner i den befarade riskzonen behövde robusta kommunikationslösningar för att bidra till detta. Denna insikt resulterade i att mindre kommunikationsgrupper med satellitradiosystem tillsammans med förbindelseofficerare från Nationalgardet samlokaliseras med lokala sambandscentraler för att ge förbättrad sambandskapacitet med myndigheterna i Baton Rouge.

Efter Katrina skapade Louisiana ännu en ESF för *military support to civilian parties* vilken Nationalgardet ansvarade för. Det var med stöd av denna ESF som soldater från Nationalgardet deltog i antiplundringspatruller tillsammans med den lokala polisen. Enligt ett antal intervjuade aktörer var det av stor betydelse att stadens invånare kunde förlita sig på att myndigheterna skyddade deras hem och egendom från plundring för att incitamentet att evakuera skulle öka. Apotek, banker, och andra verksamheter som var åtråvärda mål för plundrare gavs särskild bevakning. Enligt Nationalgardets ledning hade understödet från Nationalgardet en avvärande effekt på kriminaliteten i staden, eftersom soldaterna var respektingivande och hade krigserfarenhet. Enligt en representant för Nationalgardet: *"National Guard troops look like soldiers in Iraq"*. Soldaterna från Nationalgardet anlände till New Orleans i långa fordonskonvojer under dagtid, dels av operativa skäl men också för att det betydande säkerhetstillskottet i New Orleans skulle rapporteras av medierna och

ge effekt på människornas uppfattning om att staden var i säkra händer. Det skall dock poängteras att Nationalgardet var närvarande i staden även långt före Gustav. Nationalgardet har från och med mitten av 2006 haft ungefär 300 soldater som stöttat lokal polis med patrullering i staden. Misstänkta gärningsmän som påträffades av soldater kvarhölls till dess polis anlände för att genomföra själva gripandet. Samma princip fortsatte även inför och efter Gustav.

Nationalgardet hade även uppgiften kunna avdela förare för 150 skolbussar inför Gustav för att avhjälpa underskottet på inhyrda turistbussar. Dock svällde uppgiften och hela 300 förare med erfarenhet av tunga fordon avdelades för uppdraget. Den extra resursen lyckades man mobilisera ur den förbandsreserv som skapats för att kunna hantera behovet av omfallsplaneringar av denna typ. Samtidigt är uppgiften att bidra till insatserna vid naturkatastrofer påfrestande för Nationalgardet som hade 900 soldater insatta i Irak inför Gustav. Styrkeutjämningsbidrag från Nationalgardena i Missouri och Nebraska upprättade bevakning av logistikdepåer och evakueringsläger.

Individer som transporterades med buss inkvarterades vid evakueringslokaler i DSS regi. Bara självevakuerade togs emot vid Röda Korsets lokaler. Båda alternativen var kostnadsfria för den evakuerade. Ansvaret för att identifiera lokaler för självevakuerande ligger hos Röda Korset vars regionchefer och andra representanter förhandlar fram avtal med kommuner, privata aktörer och församlingar för att få tillgång till lämpliga lokaler. Avtalen specificerar ansvar för utspisning. Formellt sett ligger ansvaret hos kriminalvården men kan likaväl ges till en privat underleverantör, en eller flera lokala församlingar samt även *Southern Baptist Convention*. Personal från Röda Korset med särskild utbildning bistod både med praktiskt och emotionellt stöd.

Inför Gustav etablerade Röda Korset evakueringslokaler i Louisiana, Alabama, Mississippi och Texas med en kapacitet att motta och försörja uppemot 150.000 evakuerande. Längs primära evakueringsrutter upprättade Röda Korset och DSS gemensamma *welcome centers* där evakuerande bilister informerades om vart det fanns evakueringslokaler med tillgängliga platser. Enligt Röda Korsets regionchef var de som inkvarterades främst oroliga över situationen i deras lokalsamhällen och hade behov av att informera sig om denna. I vissa fall fanns tjänstemän från den egna kommunen och polisen representerade vid evakueringslokalen vilket starkt bidrog till de evakuerades känsla av att få adekvat information om situationen i det egna grannskapet. Baserat på de goda erfarenheterna av detta rekommenderades även övriga läger att anamma denna modell.

Eftersom Röda Korset och andra ansvariga frivilligorganisationer inte äger de byggnaderna för inkvartering kan de inte alltid avgöra när lokalerna ska stängas. Ibland kan lokala församlingar och företag vara under betydande press att frigöra faciliteter för andra inplanerade aktiviteter såsom gudstjänster, bröllop, konserter, mässor med mera. Allteftersom det är möjligt försöker Röda Korset stänga och hålla antalet lokaler som används till ett minimum så snabbt som möjligt efter en incident. Från Röda Korsets sida blev frågan om hur man på ett medkännande sätt stänger evakueringslokaler viktig. I framtiden kommer

särskilt utbildade *shelter consolidation and closure teams* användas i sådana situationer. Redan före stormen utgjorde hemlösa invånare en behövande grupp. I samarbete med en lokal intresseorganisation kunde Röda Korset omplacera hemlösa till andra boendeformer.

DHH och LSU ansvarade för att upprätta och bedriva verksamheten vid ett antal MSNS i delstaten. Ett antal frivilligorganisationer inklusive Röda Korset och studerande och personal vid LSU deltog i detta arbete.

Man befarade att Gustav skulle drabba New Orleans och samhällen längs Louisianas Gulfkust. På måndagen svängde dock stormen något västerut vilket medförde att Baton Rouge fick stora mängder nederbörd som tillsammans med de starka vindar som orsakade ett oväntat långvarigt elavbrott. Långvariga elavbrott fördröjer återinflyttning och är kostsamma för Röda Korsets katastroffond eftersom de tvingas till att bedriva ett uthålligt arbete vid evakueringslokaler och utspisningsställen. Gustav innebar en sådan situation där tusentals invånare stod utan tillgång till kylskåp, varma duschar, och i vissa fall även dricksvatten. Utöver lokaler där man kunde vistas tills dess strömmen var återställd erbjöd ett antal frivilligorganisationer utspisningsstationer i olika delar av regionen. Detta var ett värdefullt bidrag för att häva Baton Rouge ur farlamningen när FEMA:s kapacitet inte räckte för det oväntade stora behovet. Till skillnad från Katrina koordinerades utplaceringen av stationerna frivilligorganisationer emellan för att så effektivt som möjligt kunna nå ut till största möjliga antal drabbade invånare. I många fall placerades stationerna vid redan etablerade FEMA *points of distribution* (POD) (distributionsplatser) där man kunde hämta diverse förnödenheter inklusive tält. Enligt en representant från *Catholic Charities* upplevde organisationen frustration över hur lite insikt man hade över lokala behov i den fas då stationerna placerades ut. I framtiden ska katolska församlingsmedlemmar utbildas i hur man genomför behovsbedömningar och hur dessa sedan kan rapporteras uppåt till *Catholic Charities* och andra organisationer.

Säkerheten vid stationerna var bristfällig och i många fall anlidade frivilligorganisationerna själva säkerhetsvakter. Det saknades även ett regionalt behörighetssystem för att hjälpa personalen vid avspärrningarna att avgöra huruvida frivilligpersonal var behöriga eller ej. Sedan 2006 har lokala, delstatliga och federala myndigheter och större frivilligorganisationer utarbetat ett behörighetssystem som uppges ha fungerat väl efter Gustav då centrala New Orleans var avspärrat i tre dagar.

Röda Korsets sökte anslag från amerikanska kongressen för att täcka oväntade kostnader i samband med orkanerna Gustav och sedan Ike, något som bara gjorts en gång tidigare i historien. Det är oklart om andra frivilligorganisationer blev kompenserade för sina utgifter. Generellt sett klarar Röda Korsets att finansiera sina verksamheter genom donationer och gåvor från företag och allmänheten.

9 Hanteringen av djur under evakueringen

Enligt tillgänglig statistik var anledningen till att en stor andel av invånarna i New Orleans inte ville eller ansåg sig inte kunna evakueras inför orkanen Katrina det faktum att sällskapsdjur (inklusive ledarhundar och andra brukshundar) inte var tillåtna på förläggningar som invånarna skulle evakueras till. Andra invånare saknade tillräckliga ekonomiska medel för att bo även någon natt på hotell som tillät sällskapsdjur eller alternativt för att lämna djuren hos någon form av professionell tillsyn/vård. I många fall saknade familjer också helt enkelt utrymme i bilen för att evakuera alla familjemedlemmar inklusive sällskapsdjur. I många fall lämnades djuren hemma i förhoppningen på att man skulle kunna återvända hem om högst två eller tre dagar vilket familjen upplevde att djuret skulle kunna klara självt. Andra familjer valde att stanna med sina djur i New Orleans.

Som en följdverkan av Katrinas härjningar var tusentals djur inlåsta i lägenheter och hus eller stod fastbundna på bakgårdar där de lämnats innan stormen. Andra djur sprang fritt och levde av vad de kunde komma över. Hundratals djur kom att drunkna medan tusentals andra djur led av stora fysiska och psykiska påfrestningar under den prövning som de utsattes för. De kvarlämnade djurens utsatthet och brist på tillsyn gjorde dem mindre tillräkneliga och i vissa fall till och med aggressiva mot den räddningspersonal som hade som huvuduppgift att genomsöka bostäder efter människor (så kallade *urban search and rescue* (USAR) team). Räddningsarbetet försenades betydligt som följd. Med hänvisning till rådande arbetsmiljölagar avlivades många sällskapsdjur så att räddningspersonalen skulle kunna genomföra eftersök av människor utan risk för att bli attackerade och bitna. Aggressiva hundar var den vanligaste faran även om andra mindre traditionella djur såsom alligatorer, ormar, och grisar kunde utgöra ett problem också. I de fall sällskapsdjur kunde räddas från översvämmade bostäder och andra farliga situationer var det ändå svårt att sköta en organiserad djurhållning som i slutänden innebar att djuren kunde återförenas med sina ägare. Högst 15 procent av alla utsatta djur återförenades med sina ägare efter orkanen Katrina.

Beslutet att inte evakuera inför Katrina bör dock ses i en kontext där andra faktorer såsom ekonomisk utsatthet, begränsad tillgång till bil och andra transportmöjligheter samt den lokala kulturen spelat en betydande roll i individens beslut att inte evakuera. Oavsett är det klart att det faktum att det saknades förutsättningar i form av planering, lagrum på främst de regional (delstat) och kommunal nivå för hur i synnerhet fattiga New Orleansbor skulle kunna sörja för sina djur vid en evakuering var orsaken till att många människor blev kvar i staden som i grunden var positiva till att låta sig evakueras.

Planeringsfasen

Enligt personalen vid *Louisiana Society for the Prevention of Cruelty to Animals* (LA/SPCA) var Katrina en katastrof för invånarna i New Orleans och deras sällskapsdjur som saknade historiskt motstycke. Konsekvensen av katastrofen är att många människor har lämnat New Orleans för gott och arbetstillfällen har försvunnit. Effekterna av utflyttningen har även drabbat organisationer såsom

LA/SPCA och *Louisiana State Animal Rescue Team* (LSART). Innan dessa organisationer kunde påbörja planering och vidta andra beredskapsåtgärder inför kommande års orkanhot krävdes personell och organisatorisk återhämtning. Parallellt med återhämtning och förberedelser drev LA/SPCA, LSART och andra djurorganisationer fram frågan om en ny lag i Louisiana som innebar att varje individ som äger djur också har skyldighet att ta fram en individuellt anpassad evakueringsplan som omfattar de djur de äger. Lagförslaget innebar också att Louisianas jordbruks- och skogsmyndighet tar fram kapacitet för att kunna bistå djurägarna med evakuering och härbärgering vid en orkan. Propositionen stöddes även av flera andra myndigheter i delstaten. Deras motiv var att om man kunde försäkra lokalbefolkningen om att sällskapsdjur skulle evakueras och omhändertas på ett korrekt och professionellt sätt kunde man också förvänta sig fler människor skulle låta sig evakueras samtidigt som riskerna för räddningstjänsten skulle minska. Lagförslaget väckte gillande och *Louisiana Pet Evacuation Act* antogs av Louisianas dåvarande guvernör.

Den nya lagen innebär att sällskapsdjur men även andra typer av djur nu omfattas av den delstatliga och kommunala kris- och katastrofplaneringen. Myndigheterna ska identifiera anpassade evakueringslokaler i delstaten och utveckla rutiner för hur dessa anläggningar ska fungera vid en evakuering med bland annat personalförsörjning och djurägartillträde. Vidare tilldelades Louisianas jordbruksdepartement mandat att granska djurägarnas evakueringsplaner och verka för lagens efterlevnad bland djurägare. I USA är det delstaternas rättighet att avgöra huruvida människor och sällskapsdjur får samlokaliseras vid ett evakueringscenter eller inte. På grund av att många människor är allergiska eller överkänsliga mot djur beslutade Louisiana att inte tillåta en sådan samlokalisering. Detta kom att få implikationer för var man valde upprätta evakueringslokaler för djur.

Efter att den nya lagen antagits av Louisiana formulerades även ett lagförslag på den nationella nivån med stöd av jurister från FEMA och det federala jordbruksdepartementet. Det nationella lagförslaget antogs i den amerikanska kongressen samma år och kallas för *Pet Evacuation and Transportation Standards Act* (PETS). Lagen har inneburit en hel del förändringar som har specifikt med evakuering, inkvartering, och eftersök av människor och sällskapsdjur att göra. Förändringarna återspeglas i nationella krisplaneringsdokument. Eftersom Louisiana har historiskt sett störst erfarenhet av kriser där massevakuering tillämpats av både människor och sällskapsdjur har denna delstat också varit drivande i utvecklingen av specifika kriterier och metoder för detta. Den amerikanska hälsoskyddsmyndigheten, *Center for Disease Control and Prevention* (CDC), har haft huvudansvaret och också varit huvudfinansär för de olika delprojekten. Efter att tester genomförts och intentionerna i lagförslaget har inarbetats i beredskapsplanerna har planerna även utgjort grund för utbildningar i massevakuering, inkvartering samt eftersök av sällskapsdjur, boskap och hästar för såväl nationella som regionala eftersöksgrupper.

På regional nivå är det delstatens jordbruksdepartement och kriminalvårdsmyndighet som är tillsynsmyndigheter. Dessa ansvarar även för

etableringen och underhåll av evakueringslokaler och vård och skötsel av djuren, främst boskap och hästar. Jordbruksdepartementet har dock genom avtal delegerat mycket av själva arbetet till LSART, en frivilligorganisation bestående främst av veterinärer som är anslutna till *Louisiana Veterinary Medical Association* (LVMA). Enligt avtalet med jordbruksdepartementet ska LSART bidra med "stöd och ledning vid kriser som berör djur på de kommunala och delstatliga nivåer." LSART ska också enligt avtalet bidra med planerings- samt utbildningsstöd till övriga intressenter och kontraktskrivande organisationer inom djurskyddet. Detta omfattar även kommunalt anställd personal som i första hand har ansvar för evakuering och inkvartering av sällskapsdjur och djur.

I New Orleans har kommunen tecknat avtal med LA/SPCA för sällskapsdjur- och djurhanteringstjänster i händelse av en krissituation. I en sådan situation koordinerar LA/SPCA evakueringen av sällskapsdjur och djur samt leder eftersöksarbetet inriktat på djur (*animal search and rescue*, ASAR) som utförs med stöd ifrån andra kontrakterande djurrättsorganisationer.

Under 2006 fokuserade LSART sitt arbete på att identifiera brister i planering och faktiska förmågor på delstats- och kommunal nivå i samverkan med LA/SPCA, kommunala djurskyddstjänstemän, det delstatliga jordbruksdepartementet, samt chefer för evakueringsläger vid fyra så kallade *mega-shelters* dit individer med statligt transportstöd planerades att evakueras vid en kris. Identifierade brister som inte täcktes av beredskapsplaneringen var främst relaterade till behov av stöd med transporter vid upphämtning och evakuering av djur från kommunerna i södra Louisiana. Men brister fanns också i mottagningsrutiner samt personal- och förnödenhetsförsörjning vid evakueringslokalerna. Samtliga berörda aktörer insåg att man inte skulle hinna att åtgärda samtliga brister under 2006. Arbetet koncentrerades därför till att, i samråd med övriga intressenter, utveckla riktlinjer för lämpliga evakueringslokaler för djur samt dessas placering i förhållande till evakueringsläger för människor.

LSART arbetade parallellt med att upprätta *equine teams* med uppgift att öka beredskapen hos häst- och boskapsägare vars djur var hotade vid en orkan. Dessa grupper undersökte möjligheterna att understödja vid evakuering och/eller leveranser av foder. LSART kartlade alla lämpliga anläggningar i delstaten som skulle kunna ta emot stora djur (slakthus, djurauktioner, m.fl.). Även om ansvaret för att evakuera djur, inklusive sällskapsdjur, ligger hos ägaren så krävs det ibland ett kvalificerat stöd för att övervinna praktiska och/eller ekonomiska hinder om en storskalig evakuering av hästar och boskap skall kunna gå att genomföra. LSART har dock mycket begränsad möjlighet att ge transportstöd. Jordbruksdepartementet och LSART har därför även utvecklat råd och riktlinjer för hur djurägare bäst kan sörja för skyddet av djuren på plats.

Den manual för evakuering och inkvartering av sällskapsdjur och djur som LSART tagit fram under 2006 omfattar även en plan för att nyttja stöd från kriminalvården. Vid fängelserna finns utbildningsprogram för interner som vill arbeta med djur efter sin frigivning och alla var överens om klokskapen i att nyttja denna kapacitet. Samarbetet innebär att interner med stöd av

kriminalvårdare har fått uppgifter att iordningställa de lastbilar som skall användas vid djurtransporter för upp till 2,000 sällskapsdjur. LSART har även på uppdrag av LSAF kontrakterat fem nationella djurskyddsorganisationer som har till uppgift att personalförsörja de ställen dit djuren evakueras. Avtal tecknades med företaget MuttShack för transporttjänster. En leverantör av djurfoder kontrakterades också. Hela arbetet med att utveckla rutiner, riktlinjer och lagförslag understöddes av en serie praktiska försök. Efter detta genomfördes övningsverksamhet med syfte att testa och utvärdera hur väl de nyutvecklade rutinerna och riktlinjerna kunde tänkas fungera i ett skarpt läge.

Under 2007 fortsatte planerings- och utbildningsinsatserna för att stärka djurskyddet i delstaten. Nya alternativa djurtransporter som kunde mobiliseras för evakueringsinsatser av sällskapsdjur utprovades. Behovet av luftkonditionerade transporter för djur kunde lösas genom att använda 24- och 53-fots kyllastbilar under förutsättning att föraren stannar varannan timme för att ventilera lastutrymmet eftersom fältförsöken visade att livsfarliga koldioxidnivåer nås först efter två timmars sammanhängande transport.

Under 2007 fortsatte även LSART arbetet med att hitta nya evakueringslokaler för djur i direkt närhet till de lokaler dit djurägarna planerades bli evakuerade. Detta upplägg ansågs gynna både djuren och ägarna emotionellt/psykologiskt. Men det var också ett sätt att minska på arbetsbördan för den djurskötande personalen och andra frivilliga. Tjänsten för omhändertagande av djur är kostnadsfri oavsett om djurägaren räknas som en person som har rätt till särskilt transportstöd eller om denne är självevakuerande.

Under förberedelsearbetet förutsåg LSART ett det skulle finnas ett underskott på platser för människor vid lokalerna i delstaten. Vissa Louisiana-bor skulle komma att evakueras till andra delstater och det skulle uppstå problem att koordinera djur- och människotransporter så att djurägare och sällskapsdjur kom till samma ställen. Sådana brister kvarstod inför orkanen Gustav och resulterade i att sällskapsdjur och människor inkvarterades i många fall vid helt skilda orter.

Innan Gustav drev LSART och lokala organisationer en rekryteringskampanj för att bättra på bemanningen vid evakueringslokalerna med frivilliga. Samtidigt arbetade LSART med lokala myndigheter med att syna evakueringsplaner och även ge praktiskt stöd för att öka beredskapen inom kommunerna. Lärdomarna från övningar som genomfördes under sedan 2006 och 2007 infördes i en revidering av LSART:s *Evacuation and Sheltering Manual*.

I Orleans Parish blev stadens evakueringsplan (CAEP) för personer med särskilt behov av transportstöd klar under 2007. Enligt planen skulle invånare med sällskapsdjur söka sig till någon av de 17 upphämningsplatser runt staden. Där möts de av en representant från stadens djurskyddskontor som assisterar. För att underlätta arbetet uppmanades även invånare med behov av transportstöd att föranmäla sig till kommunen genom att ringa ett gratisnummer (311). Beredskapsplanerare hoppades att föranmälningarna skulle underlätta planering och genomförande. Men erfarenheterna från Gustav visar att få djurägare föranmälde sig och samordningsvinster uteblev. Ägare och sällskapsdjur transporterades från uppsamlingsplatserna till UPT i centrala New Orleans. Härifrån

fick djur som vägde under 7 kg åka i ägarens knä till en av fyra evakueringslokaler utanför regionen medan tyngre djur transporterades i burar i kylbilar. Precis som i andra kommuner i regionen var målsättningen att alla evakuerande ägare och djur skulle inkvarteras i skilda lokaler vid samma anläggning. Efter stormen bedarrat och läget bedömts vara tillräckligt säkert för invånare att återvända kunde bussar och kylbilar användas för att transportera samtliga tillbaka till UPT och sina bostäder i omvänd ordning.

Som tidigare nämnts betonar LSART och andra myndigheter att ansvaret för att evakuera djur, inklusive sällskapsdjur, ligger hos ägaren. I första hand hoppades myndigheterna på att medborgarna skulle klara av att sörja för sin egen evakuering och även ta med sina sällskapsdjur vilket det trycks på i delstatens "Get a Game Plan" kampanj. Kampanjen informerar även om hur de som inte kan sörja för sin egen evakuering med djur ska gå tillväga för att få hjälp.

LSART och LA/SPCA har sedan tidigt 2006, spridit generell beredskapsinformation riktade till djurägare. I informationsmaterialet ingår checklistor, tips och råd samt en förteckning över närliggande *pet friendly* hotell och campinganläggningar, och så vidare. Informationen finns även på organisationernas egna och kommunernas webbsajter. I den mån att det har behövts (eller begärts) har LSART även utbildat lokal krisberedskapspersonal i kommunikationsstrategier gentemot allmänheten gällande djur. I pressaktiviteter och annonsering har i vissa fall lokala personligheter såsom jazzartister och fotbollsspelare medverkat för att nå ut till djurägarna. I kommuner med minoritetsaspekter finns även informationen, på spanska och vietnamesiska. Både LSART och LA/SPCA upplever att lokala medier är vänligt inställda till organisationerna och dess verksamhet. Det har därför varit lätt att få utförlig och saklig mediebevakning vid stora övningar och andra aktiviteter. Organisationerna har även försökt att upprätthålla intresset och anordnat lokala events och mässor dit man försöker locka djurägare för att märka sina sällskapsdjur med *microchip*. Trots medieintresset önskar både LSART och LA/SPCA att de hade råd att annonsera i radion och TV för att förhoppningsvis nå ut till ännu flera hos djurägare. LSART och LA/SPCA jobbar också mycket med riktade besök till föreningar, församlingar, lokala arbetsplatser samt djurkliniker för att informera djurägarna genom direktkommunikation.

Responser inför Gustav

Orkanen Gustav var den första gången som planerna som upprättats efter orkanen Katrina skulle komma att testas i verkligheten. Tillfället var historiskt eftersom ingen annan delstat genomfört en massevakuering av sällskapsdjur och andra djur. Enligt en LSART-representant var en av de mest positiva erfarenheterna ifrån hanteringen av krisen att planeringen tillämpades i vid utsträckning även om den var något överdimensionerad med hänsyn till hur många djur som faktiskt krävde evakuering.

Lokala LA/SPCA kontor stängde redan 27 augusti för att förbereda sina redan inkvarterade hundar och katter för evakuering. Genom pressmeddelande och intervjuer i tv uppmanade LA/SPCA djurägare att agera utifrån sina evakueringsplaner. LA/SPCA:s VD och andra talespersoner för kommunen

påminde den lokala befolkningen om att inga skyddsrum eller andra orkansäkrade lokaler skulle upprättas för vare sig människor eller djur och att djurägare som ännu inte hade en evakueringsplan fortfarande kunde få stöd att evakuera sina djur.

Precis som under planeringsfasen var lokala medier villiga att hjälpa LA/SPCA att sprida sitt budskap. Parallellt med sådana uttalanden använde LA/SPCA sina kontakter i lokalsamhället för att uppmärksamma alla på risken som orkanen utgjorde för New Orleans och att hjälp fanns att få med evakuering. Information om CAEP distribuerades till sällskapsdjursägare som behövde den.

På fredagen den 29 augusti hade risken ökat för att Gustav skulle drabba New Orleans. Både lokala och regionala evakueringsplaner aktiverades. Alla leverantörer med avtal för transport och djurfoder hade redan avropats för att stödja evakueringen av New Orleans inklusive dess djur. Borgmästaren i New Orleans och Louisianas guvernör tryckte på att det var allmän evakuering som gällde inför Gustav. I den mån att det var möjligt uppmanades djurägare lämna staden på egen hand så snart som möjligt. Om man inte kunde ta med sina sällskapsdjur hela vägen till sin slutdestination uppmanades man lämna djuren vid hundpensionat eller hos veterinärer utanför området som omfattades av evakueringen. Djurägare hänvisades till LA/SPCA och LSART:s hemsidor för information om vart man skulle kunna hitta hotell och andra inkvarteringsmöjligheter för familjer med sällskapsdjur.

I New Orleans skötte LA/SPCA och frivilliga från dess samarbetspartners verksamheten med att registrera och omlasta sällskapsdjuren vid UPT. Planerna följdes i stort men vissa avsteg gjordes som underlättade arbetet eller för att de utgjorde en nödlösning. Bland annat skulle sällskapsdjur över 7 kg ha åkt i särskilda transporter till omlastningsplatsen vid UPT. Men i många fall tillät bussförarna att även större djur fick följa med. Vid omlastningsplatsen vid UPT registrerades ägare och djur i en digital databas inför avtransport och gavs matchande halsband/armband med EAN-kod som gjorde att återförening skulle underlättas. Dessvärre slutade datasystemet att fungera som planerat tidigt på lördag morgon på grund av överbelastning i det trådlösa nätverket. Man skulle sedan övergå till att ta uppgifterna i pappersform istället. Detta beslut gjorde att evakueringen kunde fortsätta men gjorde att problem uppstod med att koordinera transporter av ägare respektive sällskapsdjur till en och samma evakueringsdestination. Personer som fick transportstöd för evakueringen hade många frågor om vad skulle hända dem och deras djur under resan och vid ankomst till evakueringslokalerna i norra Louisiana samt hur återföreningen skulle gå till. Detta hade man förutsatt i planeringen och för att kunna besvara sådana frågor på ett effektivt sätt delades ut ett informationsblad vid påstigning på bussarna.

En komplicerande faktor var att flera personer registrerade sig och sina djur utan att själva låta sig transporteras med buss ut ur staden. Eftersom evakueringsplanen bygger på att ägaren är med för att ta hand om djuren vid evakueringslokalen för att minska personalbehovet uppstår det problem när ägarna väljer andra lösningar. LA/SPCA planerar att ta med detta som en fråga i informationskampanjen inför nästa evakuering.

De tekniska problemen till trots var avsikten att transportera iväg de större djuren som vägde över 7 kg. med lastbilar till samma destination som dess ägare. Det var aldrig något problem att få transportererna att räckta till enligt LA/SPCA. MuttShack kom istället med, skulle det visa sig, alltför många lastbilar. Många förare var inte Louisianabor och hade svårt att hitta i centrala New Orleans eftersom de saknade kartor och GPS-navigatorer. Som följd försenades lastbilar med två timmar under evakueringens första dag enligt LA/SPCA.

LA/SPCA och LSART insåg tidigt under lördagen att det skulle bli antagligen betydligt färre sällskapsdjur att evakuera än väntat. De lokala beredskapssamordnarna, LSART och LA/SPCA uppskattade att ungefär 10.000 djur skulle behöva evakueras med den lokala befolkningen som också var i behov av transportstöd för sin egen evakuering. Denna uppskattning baserades på tillgänglig statistik. Men i slutändan evakuerades endast 700-800 djur ifrån Orleans Parish. Några försök har gjorts att utröna varför det inte fanns flera djur att evakuera. Man tror att många djur kan ha lämnats hemma, att andra övergavs av sina ägare och att invånare som inte har det så bra ekonomiskt ställt inte heller har sällskapsdjur i lika stor utsträckning som de som har det bättre ställt. När LSART (som var ansvarigt för att förse kommunerna med djurtransporter) insåg att antalet djur var mindre än väntat omdirigerades reservlastbilarna som väntade på uppdrag i Baton Rouge vid jordbruksdepartementets huvudkontor. Under helgen upplevde man i grannkommuner till New Orleans svårigheter i att få tag i transporter till sina invånares djur. Problemet löstes genom att både fordon och personal ifrån Orleans Parish lämnade sitt stöd till dessa kommuner.

Trots ett oväntat litet antal djur att registrera och transportera kände personal och frivilliga vid omlastningsplatsen på UPT i New Orleans sig underbemannade och tvingades att arbeta under svåra arbetsförhållanden. Förutom ett högt medietryck stördes verksamheten även av hundratals samtal från allmänheten med frågor om hur man skulle evakuera sina djur, var upphämningsplatserna var, och så vidare. På grund av att LA/SPCA stängde still kontor på fredag dirigerades många samtal om till personalen vid UPT istället. En lärdom som LA/SPCA har tagit till sig ifrån evakueringen inför Gustav är att det är bättre att hålla sin telefonväxel bemannad hela tiden. På det viset kan samtal dirigeras till rätt individ eller instans. En annan erfarenhet är behovet av fler frivilliga och kommunanställda som kan hjälpa till med underhåll, matlagning, rengöring av burar, med mera. LA/SPCA anser att det finns vissa nackdelar med att förlita sig på volontärer för att få verksamheten att gå runt. Dessa är inte förpliktiga att stanna kvar efter order om evakuering har gått ut till skillnad från de kommunanställda som måste om de anses vara nyckelpersonal. I det angränsande Jefferson Parish tar sig kommunen till och med rätten att avskeda anställda som evakuerar utan tillstånd. För att ett sådant förfarande ska vara möjligt även i Orleans Parish i framtiden krävs det att alla anställda har upprättat en evakueringsplan i samråd med arbetsgivaren. LA/SPCA genomförde sitt arbete med stöd från ett flertal ifrån några djurskyddsorganisationer, inklusive Texas SPCA, *Humane Society of the United States* (HSUS) och *United Animal Nations* (UAN).

De flesta individer som evakuerades med sina sällskapsdjur fördes till evakueringsanläggningen i Shreveport, Louisiana där ungefär 1.000 djur inkvarterades med stöd ifrån kriminalvården. Sammanlagt var 100 anställda och frivilliga i tjänst samtidigt för att omhänderta djuren och genomföra evakueringen. Precis som den analys genomfördes av LSART under 2007 visade det sig finnas för få platser till de människor som kom till evakueringslokalerna i Shreveport. Därför förflyttades många djurägare vidare till andra platser som därmed också skildes från sina djur vilket i sin tur ledde till en ökad arbetsbörda för personalen jämte onödiga psykiska påfrestningar på både de evakuerade och deras djur. LSART hade sedan svårigheter i att hitta ägarna och återförena dessa med sina djur.

Delvis kan problemen förklaras av de sambandsproblem som LSART:s ledning hade. De var samgrupperade med jordbruksdepartementets personal i Baton Rouge som ironiskt nog drabbades värre av orkanen än det sårbara New Orleans. Enligt planeringen skulle LSART upprätthålla kontakten med evakueringslokalerna runt om i delstaten via ett elektroniskt inrapporteringsystem, mejl och telefon. Via någon eller några av dessa kanaler ska LSART vara anträffbart dygnet runt för att ta emot begäran om stöd och förnödenheter från lokala myndigheter. Förfrågningarna vidarebefordras sedan till myndigheterna vid State EOC i Baton Rouge. När stormen drog in i över Baton Rouge gick strömmen för första gången på 50 år. Bara några timmar senare började man få störningar i mobiltrafiken som gjorde att endast SMS gick att använda. Enligt en LSART-representant blev ledningen "isolerad" i några dagar. Av oklar anledning hade LSART inte tillgång till det nya radiosystemet för krisledning som verkar på 800 MHz-bandet som de andra myndigheterna med ESF-ansvar hade tillgång till. Efter några dagar bistod *International Fund for Animal Welfare* (IFAW) med en mobil kommunikationsanläggning som underlättade situationen. Kontakten med evakueringslokalerna och LSART:s räddningsteam kunde återupprättas.

Det fanns betydligt färre djur att evakuera eller att på annat sätt hantera än väntat. Bara 20 procent av det förväntade antalet djur evakuerades till Röda Korsets eller andra statligt ägda evakueringslokaler. Totalt inkvarterades 1.200 djur vid lokalerna dit personer med särskilt behov av evakueringsstöd tagits. Orkanen Gustav innebar dock en viktig prövning av de samarbetsavtal och andra kontrakt som hade tecknats sedan Katrina. Erfarenheterna visar att många underentreprenörer på lokala nivå i praktiken saknade rätt kapacitet för att upprätta och driva evakueringslokalerna enligt specifikationerna i avtalen. Hade antalet djur som evakuerat motsvarat beräkningarna så hade det varit problematiskt anser LA/SPCA. Andra partners såsom kriminalvården blev underutnyttjade i förhållande till sin verkliga kapacitet. Detta är dock avhängigt hur deras uppgift avgränsats i samarbetsavtalet.

Efter evakueringen vidtogs nästa steg att genomsöka områden efter människor och kvarlämnande djur. I New Orleans har LA/SPCA ansvar för ASAR-verksamheten. Efter en initial bedömning ansåg dock ansvariga myndigheter att New Orleans och de angränsande kommunerna inte hade påverkats av stormen på ett sådant sätt som medförde behov av USAR- och ASAR-insatser. New Orleans var i stort sett opåverkad av orkanens framfart. Dessutom uppskattades

95 procent av befolkningen ha deltagit i evakueringen. LA/SPCA och deras partners genomförde ändå genomsökningar av staden utan att hitta några betydande mängder djur. Parallellt kom rapporter om att icke certifierade djurskyddsgrupper samlade upp kvarlämnade djur på eget initiativ. Enligt LA/SPCA:s VD var detta att betrakta som stöld. Avtalet med kommunen specificerade tydligt att alla djurskyddsorganisationer som verkar i New Orleans och bedriver ASAR-verksamhet måste vara certifierade och vara underställda LA/SPCA:s ledning. LSART upplevde liknande problem vid några av evakueringslokalerna i delstaten; icke certifierade djurskyddsorganisationers intressen sammanföll inte med LSART:s mål och behov utan kom snarare att utgöra en belastning.

Återförening

När myndigheterna beslöt att det var säkert att återvända till New Orleans satte ansvariga myndigheter och LSART igång med att koordinera och genomföra en omvänd evakuering. Detta arbete som inleddes var komplicerat men fungerade i huvudsak väl. Med undantag för två kommuner i södra Louisiana återförenades alla ägare med sina djur den 7 september. LA/SPCA uppger att några enstaka djur aldrig hämtades av sina ägare. I den mån att det var möjligt letade man upp ägaren för att återlämna djuret. Men i de flesta fall berodde den försenade återföreningen på att djurägare dröjde med att återvända till staden. Det fanns också fall där djurägare beslutade sig för att inte återvända alls. I dessa situationer stipulerar evakueringsavtalet att LA/SPCA ska betrakta djuret som övergivet av ägaren. Djuret kan då adopteras eller avlivas av LA/SPCA. Verksamheten i samband med orkanen Gustav har inneburit en stor påfrestning för djurhållningen vid LA/SPCA:s kennel. De omhändertagna djuren har smittats med allvarliga sjukdomar som man befärdar har kommit från några av de djur som evakuerades och sedan återtransporterades till New Orleans. En lärdom från Gustav är att Louisiana behöver utveckla ett regelverk kring djur och hälsa som förhindrar smittspridning vid evakueringslokaler och hos personalen.

Bilaga 1. Akronym/förkortningar

AMMP	Air Medical Marshaling Point
ASAR	animal search and rescue
CAEP	City Assisted Evacuation Plan
CDC	US Center for Disease Control and Prevention
CDT	Central Daylight Time
CIAG	Critical Incident Analysis Group
CTNS	Critical Transportation Needs Shelter
DHH	Louisiana Department of Health and Hospitals
DHS	US Department of Homeland Security
DOTD	Louisiana Department of Transportation and Development
DSS	Louisiana Department of Social Services
EMAC	Emergency Management Assistance Compact
EOC	emergency operations center
EOP	emergency operations plan
ESF	Emergency Support Function
FEMA	Federal Emergency Management Agency
GOHSEP	Governor's Office of Homeland Security and Emergency Preparedness
GPS	General Population Shelter eller Global Positioning System
HSC	Homeland Security Council
HSUS	Humane Society of the United States
ICAO	International Civil Aviation Organization
ICE	Immigration and Customs Enforcement
ICS	Incident Command System
IFAW	International Fund for Animal Welfare
JFO	Joint Field Office
LANG	Louisiana National Guard
LA/SPCA	Louisiana Society for the Prevention of Cruelty to Animals
LHA	Louisiana Hospital Association
LMD	Louisiana Military Department
LNHA	Louisiana Nursing Home Association
LOHSEP	Louisiana Office of Homeland Security and Emergency Preparedness
LSART	Louisiana State Animal Rescue Team
<i>LSP</i>	<i>Louisiana State Police</i>
LSU	Louisiana State University
LVMA	Louisiana Veterinary Medical Association
MHCNO	Metropolitan Hospital Council of New Orleans
MRE	meal ready-to-eat
MSNS	Medical Special Needs Shelter
NAACP	National Association for the Advancement of Colored People
NAC	National Advisory Council
NHC	National Hurricane Center
NIMS	National Incident Management System
NOPD	New Orleans Police Department
NORTHCOM	US Northern Command
NRF	National Response Framework
NRP	National Response Plan

PETS	Pet Evacuation and Transportation Standards Act of 2006
PKEMRA	Post Katrina Emergency Management Reform Act
POD	point of distribution
PSA	public service announcement
SEMA	Swedish Emergency Management Agency
SHSCAG	Senate Homeland Security and Governmental Affairs Committee
SOP	standard operating procedure
SRSA	Swedish Rescue Services Agency
TSA	US Transportation Security Administration
UAN	United Animal Nations
UCG	Unified Command Group
UPT	Union Passenger Terminal
USAR	urban search and rescue
VOAD	Voluntary Organizations Active in Disaster

Bilaga 2. Louisiana Emergency Evacuation Map

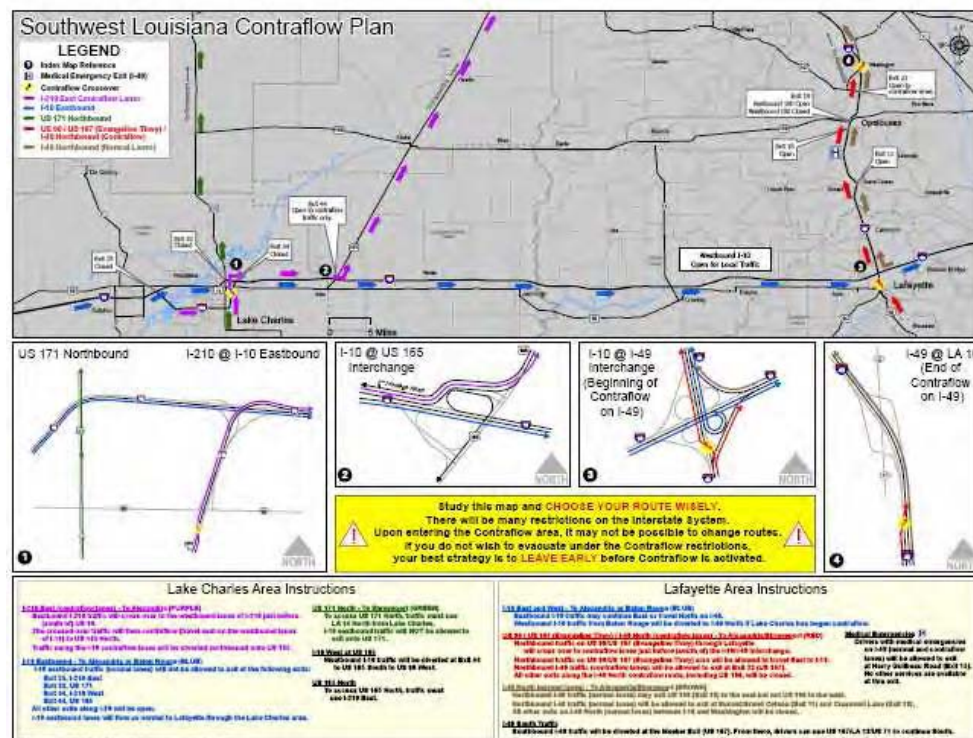


Källa: Louisiana State Police et al. (2008a)

Bilaga 3. Southeast and Southwest Louisiana Contraflow Plans



Källa: Louisiana State Police et al. (2008a)



Källa: Louisiana State Police et al. (2008b)

Referenser

Literatur och tidskriftsartiklar

- Cooper, Christopher, och Robert Block (2006) *Disaster: Hurricane Katrina and the Failure of Homeland Security*, New York: Times Books.
- Gladwell, Malcolm (2002) *The Tipping Point: How Little Things Can Make a Big Difference*, New York; Back Bay.
- Klinenberg, Eric (2002) *Heatwave: A Social Autopsy of Disaster in Chicago*, Chicago: University of Chicago.
- Parker, Charles, och Eric Stern (2002) "Blindsided? September 11 and the Origins of Strategic Surprise", *Political Psychology*. 23:3.
- Rice, Ronald, och Charles Atkin (2001) *Public Communication Campaigns*, Thousand Oaks: Sage.

Officiella källor

- City of New Orleans (2008) *City Assisted Evacuation Plan*
<http://www.norta.com/files/City_Assisted_Evacuation.pdf>
- Critical Incident Analysis Group (2008) "Community Shielding", 2008-06-10
<http://www.healthsystem.virginia.edu/internet/ciag/programs/community_shielding/index.cfm>
- Federal Emergency Management Agency (2007a) "Emergency Management Assistance Compact (EMAC): Overview for National Response Framework",
<<http://www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/EMACoverviewForNRF.pdf>>
- Federal Emergency Management Agency (2008a) "Before The Storm: FEMA Brings Federal, State Officials Together To Prepare For Gustav", 2008-08-28 <<http://www.fema.gov/news/newsrelease.fema?id=45566>>
- Federal Emergency Management Agency, (2008b) "Federal Government Steps Up Preparations For Gustav", 2008-08-27 <<http://www.fema.gov/news/newsrelease.fema?id=45556>>
- Federal Emergency Management Agency (2008c) "Federal Support As States Act In Advance of Gustav", 2008-08-29 <<http://www.fema.gov/news/newsrelease.fema?id=45583>>
- Federal Emergency Management Agency (2008d) "Federal Support For States Facing Gustav: Get Serious, Get Moving, Get Ready", 2008-08-31
<<http://www.fema.gov/news/newsrelease.fema?id=45594>>
- Federal Emergency Management Agency (2008e) "National Incident Management System" <<http://www.fema.gov/emergency/nrf/NIMS.htm>>
- Federal Emergency Management Agency (2008f) *National Response Framework*
<<http://www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/nrf-core.pdf>>
- Federal Emergency Management Agency (2008g) "NRF Resource Center"
<<http://www.fema.gov/emergency/nrf/>>
- Governor's Office of Homeland Security and Emergency Preparedness (2007) *State Emergency Operations Plan (EOP)* <<http://www.loeop.state.la.us/plans/EOP.pdf>>
- Governor's Office of Homeland Security and Emergency Preparedness (2008a) "Emergency.louisiana.gov" <<http://emergency.louisiana.gov/>>
- Governor's Office of Homeland Security and Emergency Preparedness (2008b) *JIC Standard Operating Procedures*.

- H.R. 2858: Pets Evacuation and Transportation Standards Act of 2006
- Karlberg, Erik, och Andreas Nordberg (2001) VMA på nya media: förstudie.
Karlstad: Räddningsverket
- Larsson, Larsåke, och Stig Arne Nohrstedt (2000) Göteborgsbranden 1998: En studie om kommunikation, rykten och förtroende. SPF Rapport 179.
- Louisiana Department of Social Services (2008) "Assessment of Louisiana's Disaster Sheltering Plan and Operations Post Hurricanes Gustav and Ike" 2008-09-22 <http://64.233.183.132/search?q=cache:qvbtlekWIq8J:-www.dss.state.la.us/Documents/DSS/Hurricane_Documents/DSSshelteringmemo.pdf+Assessment+of+Louisiana%E2%80%99s+Disaster+Sheltering+Plan+and+Operations+Post+Hurricanes+Gustav+and+Ike&hl=sv&ct=clnk&cd=1&gl=se&client=firefox-a>
- Louisiana Society for the Prevention of Cruelty to Animals (2006) Hurricane Katrina and the Louisiana SPCA: A YEAR IN REVIEW.
- Louisiana Society for the Prevention of Cruelty to Animals (2008a) "LA/SPCA DENOUNCES ALLEGED THEFT OF NEW ORLEANS ANIMALS BY UNAUTHORIZED ANIMAL GROUPS THAT HAVE ENTERED THE CITY", 2008-09-03 <http://www.la-spca.org/archive/Gustav_theft.htm>
- Louisiana Society for the Prevention of Cruelty to Animals (2008b) "LA/SPCA POSITIONED TO BEGIN DISASTER RESPONSE OPERATIONS", 2008-09-01 <http://www.la-spca.org/archive/Gustav_090108.htm>
- Louisiana Society for the Prevention of Cruelty to Animals (2008c) "Louisiana SPCA Assisting Other Area Shelters with Their Evacuation", 2008-08-29 <http://www.la-spca.org/archive/Gustav_assisting_082908.htm>
- Louisiana Society for the Prevention of Cruelty to Animals (2008d) "Pet Owners Should Be Prepared to Activate Their Personal Pet Evacuation Plans", 2008-08-28 <http://www.la-spca.org/archive/Gustav_082808.htm>
- Louisiana Society for the Prevention of Cruelty to Animals (2008e) "Preparing for Hurricane Gustav: Shelter Will Close to the Public Tomorrow as of 2:00 pm", 2008-08-26 <http://www.la-spca.org/archive/Gustav_082608.htm>
- Louisiana Society for the Prevention of Cruelty to Animals (2008f) "New Orleans evacuation included pets", 2008-09-02 <http://www.la-spca.org/archive/Gustav_City_Evac.htm>
- Louisiana Society for the Prevention of Cruelty to Animals (2008g) "NEW ORLEANS EVACUEES RETURNING TO THE CITY", 2008-09-06 <http://www.la-spca.org/archive/Gustav_090608.htm>
- Louisiana Society for the Prevention of Cruelty to Animals (2008h) "The City Assisted Evacuation Plan and Your Pet"
- Louisiana State Animal Response Team (LSART) (2008) "LSART ACTIVITIES WITH REGARD TO PET TRANSPORT AND RELIEF AS OF SEPTEMBER 7, 2008", 2008-09-07 <http://www.lsart.org/site/view/134637_-HurricaneGustav.pml>
- Louisiana State Police (2008a) "Contraflow Begins Sunday at 4:00AM", 2008-08-30 <<http://www.lsp.org/lspnewsr.nsf/db14d4e0632f509686256c76005-182da/daf280e11ee1a842862574b6000d6aa7?OpenDocument>>
- Louisiana State Police (2008b) "Louisiana State Police Prepares for Hurricane Gustav", 2008-08-30 <<http://www.lsp.org/lspnewsr.nsf/db14d4e0632f-509686256c76005182da/1a04902188f1da58862574b500564a42?OpenDocument>>

- Louisiana State Police et al. (2008a) Louisiana Citizen Awareness & Disaster Evacuation Guide: Southeast 2008 <<http://www.lsp.org/pdf/Hurricane-GuideSE.pdf>>
- Louisiana State Police et al. (2008b) Louisiana Citizen Awareness & Disaster Evacuation Guide: Southwest 2008 <<http://www.lsp.org/pdf/Hurricane-GuideSW.pdf>>
- Länsstyrelsen Norrbotten (2008) Plan for krisledning och räddningstjänst <<http://www.bd.lst.se/publishedObjects/10010842/GRUNDPLAN%20krisledning%20och%20%C3%A4ddningstj%C3%A4nst.pdf>>
- New Orleans Workers' Center for Racial Justice (2008) Never Again: Lessons from Louisiana's Gustav Evacuation <http://neworleans.media.indypgh.org/uploads/2008/10/never_again_final_report.pdf>
- Post Katrina Emergency Management Reform Act of 2006 (Reported in Senate) S.2721.RS
- Post Katrina Emergency Management Reform Act of 2006 (Introduced in Senate) S.3721.IS
- US Department of Homeland Security (2006) A Performance Review of FEMA's Disaster Management Activities in Response to Hurricane Katrina <http://www.dhs.gov/xoig/assets/mgmttrpts/OIG_06-32_Mar06.pdf>
- US Department of Homeland Security (2008a) "Implementation of the Post-Katrina Emergency Management Reform Act And Other Organizational Changes", 2008-10-07 <http://www.dhs.gov/xabout/structure/-gc_1169243598416.shtm>
- US Department of Homeland Security (2008b) "Statement By Homeland Security Spokesman Russ Knocke", 2008-08-28 August 2008 <http://www.dhs.gov/xnews/releases/pr_1219937675312.shtm>
- Wessling, Stina (2006) Observatörsrapport: Seminarium i Louisiana, USA 2005-12-15 – 16 om erfarenheterna från orkanen Katrina. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.
- US Government Accountability Office (2008) NATIONAL RESPONSE FRAMEWORK: FEMA Needs Policies and Procedures to Better Integrate Non-Federal Stakeholders in the Revision Process. <<http://www.gao.gov/new.items/d08768.pdf>>

Nyhetsartiklar

- AFX News Limited (2005) "Hillary Clinton rejects Bush-led probe of US govt's response to Katrina", 2005-09-07 <<http://www.forbes.com/business/-feeds/afx/2005/09/07/afx2210373.html>>
- Anderson, Ed (2008a) "Death toll from Gustav grows to 23 with three deaths in St. Charles", New Orleans Times-Picayune, 2008-09-05 <http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/2008/09/death_toll_from_gustav_grows_t.html>
- Anderson, Ed (2008b) "Jindal asks charities to help feed returning evacuees", New Orleans Times-Picayune, 2008-09-04 <http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/2008/09/jindal_asks_charities_to_help.html>
- Anderson, Ed (2008c) "Jindal calls on colleges, churches to help feed Gustav victims", New Orleans Times-Picayune. 2008-09-05 <http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/2008/09/jindal_calls_on_schoolscollege.html>

- Associated Press (2008a) "Bush: Government's response to Gustav 'excellent'", 2008-09-03 <<http://www.chron.com/disp/story.mpl/-hurricane/5981097.html>>
- Associated Press (2008b) "Gustav slams into Cuba, grows into Category 4 hurricane", 2008-08-30 <<http://www.chron.com/disp/story.mpl/-hurricane/5974967.html>>
- Barrow, Bill (2008) "Food stamp disaster relief ends." New Orleans Times-Picayune, 2008-10-04 <http://www.nola.com/news/index.ssf/-2008/10/food_stamp_disaster_relief_end.html>
- Baton Rouge Advocate (2008a) "Commercial flights resume at BR Metro", 2008-09-03 <<http://www.2theadvocate.com/news/27814134.html>>
- Baton Rouge Advocate (2008b) "Emergency Preparedness updates", 2008-08-30 <<http://www.2theadvocate.com/news/27698104.html>>
- Baton Rouge Advocate (2008c) "Hurricane Evacuation Listings by parish", 2008-08-30 <<http://www.2theadvocate.com/news/27705709.html>>
- Baton Rouge Advocate (2008d) "Jindal: Gustav damage continues", 2008-09-03 <<http://www.2theadvocate.com/news/27798269.html>>
- Baton Rouge Advocate (2008e) "Jindal sends buses to N.O", 2008-08-30 <<http://www.2theadvocate.com/news/27700094.html>>
- Baton Rouge Advocate (2008f) "Jindal: State purchasing generators", 2008-09-04 <<http://www.2theadvocate.com/news/27858644.html>>
- Baton Rouge Advocate (2008g) "North La. shelters nearing capacity", 2008-08-31 <<http://www.2theadvocate.com/news/27717844.html>>
- Baton Rouge Advocate (2008h) "Parishes to decide on return", 2008-09-05 <<http://www.2theadvocate.com/news/27890299.html>>
- Baton Rouge Advocate (2008i) "PSC: BR power – 1 day to 4 weeks", 2008-09-02 <<http://www.2theadvocate.com/news/27769659.html>>
- Bohrer, Becky, och Doug Simpson (2008) "Some say New Orleans 'jumped the gun' in evacuations", Associated Press, 2008-09-02 <<http://www.chron.com/disp/story.mpl/hurricane/5980039.html>>
- Carr, Sarah (2008) "Illegal workers play it unsafe," New Orleans Times-Picayune, 2008-09-15 <<http://www.nola.com/news/t-p/index.ssf?/base/news-0/1221456042125910.xml&coll=1>>
- CNN.com (2005) "GOP Leaders Agree to Joint Katrina Hearings", 2005-09-08 <<http://edition.cnn.com/2005/POLITICS/09/07/katrina.congress>>
- Crary, David (2005) "American Red Cross President Resigns", Associated Press, 2005-12-13 <<http://abcnews.go.com/US/wireStory?id=1402814>>
- DeGregorio, Jen (2008) "Power restored to northern French Quarter", New Orleans Times-Picayune. 2008-09-01 <http://www.nola.com/-hurricane/index.ssf/2008/09/power_restored_to_northern_fre.html>
- Dewan, Sheila (2008) "A Long and Weary Bus Ride to Anywhere, Haunted by Memories", New York Times, 2008-08-31 <<http://www.nytimes.com/-2008/09/01/us/01evac.html?pagewanted=print>>
- Dyer, Scott (2008) "Gas-line gridlock slows removal of storm debris", Baton Rouge Advocate, 2008-09-05 <<http://www.2theadvocate.com/news/27891269.html>>
- Fahim, Kareem (2008) "New Orleans Residents Seek a Swift Trip Home", New York Times 2008-09-02 <<http://www.nytimes.com/2008/09/03/-us/03shelter.html?pagewanted=print>>

- Fink, Sheri (2008) "Eye of the storm", Salon.com, 2008-09-03
<http://www.salon.com/mwt/feature/2008/09/03/gustav_hospitals/print.html>
- Gautreau, Chris (2008) "Phone, Internet, cable out for many", Baton Rouge Advocate, 2008-09-03 <<http://www.2theadvocate.com/news/27796749.html>>
- Goldstein, Amy (2005) "House GOP Opens Slimmed-Down Inquiry Into Katrina", Washington Post, 2005-09-22 <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/09/21/AR2005092102091.html>>
- Gordon, Meghan (2008) "Frustrations mount at checkpoints", New Orleans Times-Picayune, 2008-09-02 <http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/2008/09/state_asked_to_bring_food_wate.html>
- Grisset, Sheila (2008) "Area's flood shield has danger zones", New Orleans Times-Picayune, 2008-08-28 <<http://www.nola.com/news/t-p/frontpage/index.ssf?/base/news-11/1219901815300440.xml&coll=1>>
- Hammer, David (2008a) "N.O. Police estimate 10,000 left in city", New Orleans Times-Picayune, 2008-08-31 <http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/2008/08/no_gives_stragglers_late_evacu.html>
- Hammer, David (2008b) "Recovery centers offering one-stop help for victims", New Orleans Times-Picayune, 2008-09-16 <<http://www.nola.com/times-pic/stories/index.ssf?/base/library155/122154249970850.xml&coll=1&thispage=2>>
- Houston Chronicle (2008) "Gustav Notebook", 2008-08-31
<<http://www.chron.com/disp/story.mpl/hurricane/5976925.html>>
- Houston Chronicle och Associated Press (2008) "New Orleanians evacuate ahead of dangerous Gustav", 2008-08-31 <<http://www.chron.com/disp/story.mpl/hurricane/5975900.html>>
- Hsu, Spencer (2006) "Senate Report Urges Dismantling of FEMA", Washington Post, 2006-04-27 <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/04/26/AR2006042602576.html>>
- Hurwitz, Jenny, och Sarah Carr (2008) "Re-entry? Wednesday at the earliest", New Orleans times-Picayune, 2008-09-01 <http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/2008/09/new_orleans_residents_told_not.html>
- Janes, Jared (2008) "All BR police called up", Baton Rouge Advocate, 2008-08-30 <<http://www.2theadvocate.com/news/27685824.html>>
- Jezer-Morton, Kathryn, och Gray Miles (2008) "New Orleans worried about levees", Salon.com, 2008-09-01 <http://www.salon.com/news/feature/2008/09/01/new_orleans/print.html>
- Johnson, Allen (2008a) "Emergency declared for N.O", Baton Rouge Advocate, 2008-08-30 <<http://www.2theadvocate.com/news/27686189.html>>
- Johnson, Allen (2008b) "Nagin orders mandatory evacuations", Baton Rouge Advocate, 2008-08-31 <<http://www.2theadvocate.com/news/27707489.html>>
- Johnson, Allen (2008c) "N.O. resident: Re-entry needs work", Baton Rouge Advocate, 2008-09-04 <<http://www.2theadvocate.com/news/27846419.html>>
- Johnson, Allen och John A. Colvin (2008) "National Guard arrives in N.O.", Baton Rouge Advocate, 2008-08-30 <<http://www.2theadvocate.com/news/27686909.html>>

- Jordan, Lara Jake (2006) "White House accused of hurting Katrina inquiry", Associated Press, 2006-01-25 <http://seattlepi.nwsource.com/national/256915_congkatrina25.html>
- Jordan, Lara Jakes (2008) "FEMA watches New Orleans levees as storm arrives", Associated Press, 2008-09-01 <<http://www.chron.com/disp/story.mpl/hurricane/5976891.html>>
- Krupa, Michelle (2008) "New residents helped evacuees get out", New Orleans Times-Picayune, 2008-08-31 <http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/2008/08/new_residents_helped_evacuees.html>
- Krupa, Michelle, och Bruce Nolan (2008) "Thousands in southeast Louisiana line up for food stamps", New Orleans Times-Picayune, 2008-09-09 <http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/2008/09/thousands_in_southeast_louisiana.html>
- Krupa, Michelle, och Frank Donze (2008) "New Orleans sets new curfew", New Orleans Times-Picayune, 2008-09-05 <http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/2008/09/new_orleans_sets_new_curfew.html>
- Lemoine, Debra (2008) "20 parishes omitted from declaration", Baton Rouge Advocate, 2008-09-04 <<http://www.theadvocate.com/news/27846424.html>>
- Lezon, Dale (2008) "New Orleans evacuees in dark but grateful to be home", Houston Chronicle, 2008-09-04 <<http://www.chron.com/disp/story.mpl/hurricane/5981935.html>>
- Lezon, Dale, och Dane Schiller (2008a) "Checkpoints, power outages frustrate Gustav evacuees", Houston Chronicle, 2008-09-03 <<http://www.chron.com/disp/story.mpl/hurricane/5980485.html>>
- Lezon, Dale, och Dane Schiller (2008b) "Weaker than expected Gustav takes glancing blow", Houston Chronicle, 2008-09-02 <<http://www.chron.com/disp/story.mpl/hurricane/5978364.html>>
- Lipton, Eric (2006a) "Louisiana Governor Criticizes U.S. Evacuation Plan", New York Times, 2006-07-27 <<http://www.nytimes.com/2006/07/27/us/27evacuate.html?ex=1311652800&en=a81a71ef18fd70bc&ei=5088&partner=ssnyt&emc=rss>>
- Lipton, Eric (2006b) "Senate Votes to Replace FEMA With a New Federal Agency", New York Times, 2006-07-11 <<http://www.nytimes.com/2006/07/12/washington/12fema.html?fta=y>>
- Lodge, Bill (2008) "Air, bus, train services interrupted", Baton Rouge Advocate, 2008-09-01 <<http://www.theadvocate.com/news/27751699.html>>
- Maggi, Laura (2008) "Hospitals open and readying for returning residents", New Orleans Times-Picayune, 2008-09-03 <http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/2008/09/hospitals_open_and_readying_fo.html>
- Maggi, Laura, Bill Barrow, och Brendan McCarthy (2008) "Gustav takes aim", New Orleans Times-Picayune, 2008-08-31.
- Marshall, Bob (2008a) "Rescue force not needed", New Orleans Times-Picayune, 2008-09-01 <http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/2008/09/rescue_force_not_needed.html>
- Marshall, Bob (2008b) "Wildlife agency on call to orchestrate rescues if needed", New Orleans Times-Picayune, 2008-08-28 <<http://www.nola.com/news/t-p/frontpage/index.ssf?/base/news-11/1219901927300440.xml&coll=1>>

- McCarthy, Brendan (2008a) "Greyhound, Amtrak routes canceled as city takes over transit station", New Orleans Times-Picayune, 2008-08-30 <http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/2008/08/transportation_terminal_taken.html>
- McCarthy, Brendan (2008b) "Katrina lessons help police handle Gustav", New Orleans Times-Picayune, 2008-09-05 <http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/2008/09/katrina_lessons_help_police_ha.html>
- Millhollon, Michelle (2008a) "Gustav-related e-mails reveal disorganization", Baton Rouge Advocate, 2008-11-09 <<http://www.2theadvocate.com/news/34161199.html>>
- Millhollon, Michelle (2008b) "Jindal asks aid for all parishes", Baton Rouge Advocate, 2008-08-04 <<http://www.2theadvocate.com/news/27846469.html>>
- Millhollon, Michelle (2008c) "Jindal's priority find survivors", Baton Rouge Advocate, 2008-09-01 <<http://www.2theadvocate.com/news/27752759.html>>
- Millhollon, Michelle, och Charles Lussier (2008) "Gustav's here: Almost 2 million evacuate", Baton Rouge Advocate, 2008-08-31 <<http://www.2theadvocate.com/news/27726654.html>>
- Millhollon, Michelle, och Steven Ward (2008) "Louisiana braces for storm", Baton Rouge Advocate, 2008-08-31 <<http://www.2theadvocate.com/news/27708449.html>>
- Montgomery, David (2008) "No Easy Road Home: New Orleans Residents Are Blocked at Almost Every Turn", Washington Post, 2008-09-03 <http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2008/09/02/AR2008090203309_pf.html>
- Montgomery, David, och Philip Rucker (2008) "Hospitals Evacuating High-Risk Patients", Washington Post, 2008-09-01 <http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2008/08/31/AR2008083102153_pf.html>
- Mowbray, Rebecca (2008a) "All but 5 percent in metro area have power", New Orleans Times-Picayune, 2008-09-08 <http://www.nola.com/news/index.ssf/2008/09/all_but_5_percent_in_metro_are.html>
- Mowbray, Rebecca (2008b) "Ike, Gustav combine to cause state's largest power outage", New Orleans Times-Picayune, 2008-09-15 <http://blog.nola.com/tpmoney/2008/09/ike_gustav_combine_to_cause_st.html>
- New Orleans Times-Picayune (2008a) "Curfew lifted in New Orleans", 2008-09-09 <http://blog.nola.com/entertainment/2008/09/curfew_lifted_in_new_orleans.html>
- New Orleans Times-Picayune (2008b) "Disaster food stamp program in the works, but not launched yet", 2008-09-04 <http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/2008/09/disaster_food_stamp_program_fo.html>
- New Orleans Times-Picayune (2008c) "Jefferson Parish to reopen to residents Wednesday", 2008-09-02 <http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/2008/09/jefferson_parish_to_reopen_to.html>
- New Orleans Times-Picayune (2008d) "Many buses hired for evacuation did not arrive", 2008-08-31 <http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/2008/08/many_buses_hired_for_evacuatio.html>

- New Orleans Times-Picayune (2008e) "Power outages still at 694,000", 2008-09-05 <http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/2008/09/-power_outages_still_at_694000.html>
- New Orleans Times-Picayune (2008f) "Red Cross shelters, meal sites continue in New Orleans area", 2008-09-08 <http://www.nola.com/hurricane/-index.ssf/2008/09/more_red_cross_shelters_open_i.html>
- New Orleans Times-Picayune (2008g) "Southeast La. has not slipped Fay's grasp yet", 2008-08-25 <<http://www.nola.com/news/tp/-frontpage/index.ssf?/base/news-11/1219641639258730.xml&coll=1>>
- New Orleans Times-Picayune (2008h) "Those who need help to leave can call", New Orleans Times-Picayune, 2008-08-29 <<http://www.nola.com/news/tp/frontpage/index.ssf?/base/news-11/121998802856200.xml&coll=1>>
- New York Times (2008) "'Never Again,' Again", 2008-09-20 <http://www.nytimes.com/2008/09/21/opinion/21sun2.html?_r=2&th&emc=th>
- Nossiter, Adam (2008a) "New Orleans Starts Up, but Not at Full Power", New York Times, 2008-09-04 <<http://www.nytimes.com/-2008/09/05/us/05orleans.html>>
- Nossiter, Adam (2008b) "2 Million Flee Storm; G.O.P. Cuts Back", New York Times, 2008-08-31 <<http://www.nytimes.com/2008/09/01/us/-01gustav.html?pagewanted=print>>
- Pais, Noah Bonaparte (2008) "NOPD: No Ordinary Police Department", Gambit Weekly, 2008-09-09 <http://www.bestofneworleans.com/dispatch/2008-09-09/cover_story2.php>
- Perlstein, Mike (2008) "Evacuees Return, But Power Is an Issue", Washington Post, 2008-09-06 <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/09/05/AR2008090503611.html>>
- Persica, Dennis (2008) "RTA service to resume Monday", New Orleans Times-Picayune, 2008-09-07 <http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/-2008/09/rta_service_to_resume_monday.html>
- Pope, John, David Hammer, och Michella Krupa (2008) "Top disaster officials touch down in state", New Orleans Times-Picayune, 2008-08-29 <<http://www.nola.com/news/t-p/frontpage/index.ssf?/base/news-11/121998806856200.xml&coll=1>>
- Pope, John, och Michelle Krupa (2008) "Storm plans put into motion already", New Orleans Times-Picayune, 2008-08-28 <<http://www.nola.com/news/t-p/frontpage/index.ssf?/base/news-11/1219901520300440.xml&coll=1>>
- Purpura, Jeff (2008) "Jefferson Parish: Where are the troops?" New Orleans Times-Picayune, 2008-08-30 <http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/-2008/08/jefferson_parish_where_are_the.html>
- Reckdahl, Katy (2008) "City plans to request return of residents who used assisted evacuation", New Orleans Times-Picayune, 2008-09-03 <http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/2008/09/city_plans_to_request_return_o.html>
- Reid, Molly (2008) "New Orleans moves out 2,700 residents, Nagin urges residents and tourists to go", New Orleans Times-Picayune, 2008-08-30 <http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/2008/08/new_orleans_moves_out_2700_res.html>

- Rioux, Paul (2008) "St. Bernard Parish to re-open Wednesday; curfew to remain", New Orleans Times-Picayune, 2008-09-02 <http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/2008/09/st_bernard_parish_to_reopen_we.html>
- Russell, Gordon (2008) "New Orleans Mayor Ray Nagin goes his own way on reentry", New Orleans Times-Picayune, 2008-09-04 <http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/2008/09/new_orleans_mayor_ray_nagin_go.html>
- Salmon, Jacqueline, och Dana Hedgpeth (2008) "Evacuees Return To Power Outages", Washington Post, 2008-09-04 <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/09/03/AR2008090301078_pf.html>
- Salmon, Jacqueline, och Dana Hedgpeth (2008) "La. Officials Tell Evacuees It's Too Early to Return Home." Washington Post, 2008-09-03 <http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2008/09/02/AR2008090200500_pf.html>
- Salmon, Jacqueline, Philip Rucker och Peter Whoriskey (2008) "New Orleans Feeling the Effects of Gustav", Washington Post, 2008-09-01 <http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2008/09/01/AR2008090100539_pf.html>
- Salmon, Jacqueline, och Spencer S. Hsu (2008) "New Orleans Levees Tested As Gustav Lashes Gulf Coast", Washington Post, 2008-09-02 <http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2008/09/01/AR2008090100539_pf.html>
- Schiller, Dane (2008a) "Hurricane watch issued for Gulf Coast, including Texas", Houston Chronicle, 2008-08-30 <<http://www.chron.com/disp/story.mpl/hurricane/5974981.html>>
- Schiller, Dane (2008b) "New Orleanians evacuate ahead of dangerous Gustav", Houston Chronicle, 2008-09-31 <<http://www.chron.com/disp/story.mpl/front/5975900.html>>
- Schiller, Dane (2008c) "With its guard up, Gulf Coast waits for Gustav's hit", Houston Chronicle, 2008-09-01 <<http://www.chron.com/disp/story.mpl/hurricane/5976961.html>>
- Schleifstein, Mark (2008) "Gustav poised to come ashore south of Houma with 120 mph winds", New Orleans Times-Picayune, 2008-08-31 <http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/2008/08/gustav_poised_to_come_ashore_s.html>
- Schleifstein, Mark, och Michelle Krupa (2008) "Gustav has state on alert", New Orleans Times-Picayune, 2008-08-27 <<http://www.nola.com/news/t-p/frontpage/index.ssf?/base/news-11/1219814612189800.xml&coll=1>>
- Scott, Robert Travis (2008) "Hurricane Gustav relief hits FEMA snag as recovery efforts watchful of Ike", New Orleans Times-Picayune, 2008-09-06 <http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/2008/09/gustav_relief_hits_fema_snag_a.html>
- Sentel, Will (2008) "Jindal: At least 500,000 lack power; Gustav moving quickly", Baton Rouge Advocate, 2008-09-01 <<http://www.2theadvocate.com/news/27740964.html>>
- Sentell, Will (2008) "92,000 seek shelter ahead of Gustav", Baton Rouge Advocate, 2008-09-01 <<http://www.2theadvocate.com/news/27735034.html>>
- Sentell, Will, och Michelle Millhollon (2008) "La. declared major disaster area", Baton Rouge Advocate, 2008-09-03 <<http://www.2theadvocate.com/news/27796779.html>>

- Shuler, Marsha (2008) "All patients evacuated from EKL", Baton Rouge Advocate, 2008-09-04 <<http://www.2theadvocate.com/news/27861479.html>>
- Simon, Darran (2008) "NOPD urges evacuation", New Orleans Times-Picayune, 2008-08-31 <http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/2008/08/nopd_urges_evacuation.html>
- Simon, Darran, och David Hammer (2008) "Returnees give officials high marks for evacuation", New Orleans Times-Picayune, 2008-09-04 <http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/2008/09/returnees_give_officials_high.html>
- Smith, Vickie, och Allen G. Breed (2008) "New Orleans police have reason to stay", Associated Press, 2008-08-31 <<http://www.chron.com disp/story.mpl/hurricane/5976893.html>>
- Stiles, Matt, Rad Sallee, och Dale Lezon (2008) "Houston area opens its arms", Houston Chronicle, 2008-08-31 <<http://www.chron.com disp/story.mpl/hurricane/5976973.html>>
- Stolberg, Sheryl Gay (2006) "On Miami Trip, Bush Team Addresses Storm Readiness", New York Times, 2006-08-01 <<http://www.nytimes.com/2006/08/01/washington/01bush.html?ref=nationalspecial>>
- Vetter, Kimberly (2008) "Supply handouts crowded", Baton Rouge Advocate, 2008-09-04 <<http://www.2theadvocate.com/news/27847874.html>>
- Walton, Marsha (2008) "Rain-soaked rescuers brave Gustav floods", CNN.com, 2008-09-03 <<http://www.cnn.com/2008/US/weather/09/03/gustav.rescues/index.html>>
- White, Jaquetta (2008) "Airport empties out in advance of storm", New Orleans Times-Picayune, 2008-08-31 <http://www.nola.com/hurricane/index.ssf/2008/08/airport_empties_out_in_advance_1.html>
- Williams, Leslie, och Mark Schleifstein (2008) "N.O. relaxes as weakened Fay heads northwest", New Orleans Times-Picayune, 2008-08-24 <<http://www.nola.com/news/t-p/frontpage/index.ssf?/base/news-11/1219555808176550.xml&coll=1>>
- Winkler-Schmit, David (2008) "'Know Thy Neighbor'", Gambit Weekly, 2008-09-09 <http://www.bestofneworleans.com/dispatch/2008-09-09/cover_story.php>
- Williams, Mark, och Ieva Augstums (2008) "Insurers: Gustav claims as high as \$10B", Baton Rouge Advocate, 2008-09-02 <<http://www.2theadvocate.com/news/27776864.html>>

Intervjuer

- Adcock, R. (2008). Intervju med Rebecca Adcock, Deputy Director/Public Information Officer, Louisiana State Animal Response Team (LSART), 2008-11-12.
- Cavanaugh, C. (2008). Intervju med Cup Cavanaugh, Resource Leader, Warm Cell, Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2008-11-10.
- Chatelain, M. (2008). Intervju med Myron Chatelain, Manager, Louisiana Nursing Home Association (LNHA), 2008-11-11.
- Christian, T. (2008). Intervju med Tom Christian, Logistics Chief, Warm Cell, Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2008-11-10.

- Curtis, G. (2008). Intervju med Brigadier General Glenn Curtis, Task Force Commander, Louisiana National Guard (LANG), 2008-11-14.
- Dabadie, S. (2008). Intervju med Brigadier General Stephen Dabadie, Deputy Adjutant General, Louisiana National Guard (LANG), 2008-11-14.
- D'Aquin, C. (2008). Intervju med Colleen D'Aquin, Director of Emergency Management, Catholic Charities, Archdiocese of New Orleans, 2008-11-11.
- Donchess, J. (2008). Intervju med Joseph A. Donchess, Executive Director, Louisiana Nursing Home Association (LNHA), 2008-11-11.
- Guidry, J. (2008). Intervju med Dr. Jimmy Guidry, State Health Office, Louisiana Department of Health and Hospitals (DHH), 2008-11-12.
- Gustafsson, L. (2008). Intervju med Lynne Gustafsson, Chief Planner, Warm Cell, Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2008-11-10.
- Hamlin, W. (2008). Intervju med William Hamlin, Movement Coordination Chief, Warm Cell, Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2008-11-10.
- Jowers, M. (2008). Intervju med Malcolm Jowers, Operations Chief, Warm Cell, Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2008-11-10.
- Kasofsky, Jan. (2008). Intervju med Dr. Jan Kasofsky, Executive Director, Capital Area Human Services District, Louisiana Department of Health and Hospitals (DHH), 2008-11-12.
- Kazmierzak, M. (2008). Intervju med Major Michael J. Kazmierzak, Public Affairs Officer, Office of the Adjutant General, Louisiana National Guard (LANG), 2008-11-14.
- Kilgore, N. (2008). Intervju med Lieutenant Nicole R. Kilgore, Crisis Response Division, Louisiana State Police (LSP), 2008-11-13.
- Lambert, L. Intervju med Loretta Lambert, Special Projects, Louisiana Society for the Prevention of Cruelty to Animals (LA/SPCA), 2008-11-11.
- Montz, C. (2008). Intervju med Cindy Montz, Emergency Operations Director, Louisiana Department of Transportation and Development (DOTD), 2008-11-12.
- Mosgrove, V. (2008). Intervju med Veronica Mosgrove, Communications Director, Governor's Office of Homeland Security and Emergency Preparedness (GOHSEP), 2008-11-13.
- Peterson, W. (2008). Intervju med William Peterson, Region 6 Regional Administrator, Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2008-11-13.
- Prats, R. (2008). Intervju med Rosanne Prats, Emergency Preparedness Coordinator, Louisiana Department of Health and Hospitals (DHH), 2008-11-12.
- Rigney, H. (2008). Intervju med Heather J. Rigney, Disaster Coordinator, Louisiana Society for the Prevention of Cruelty to Animals (LA/SPCA), 2008-11-11.
- Robinson, G. (2008). Intervju med George "Tony" Robinson, Region 6 Disaster Assistance Director, Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2008-11-13.
- Rodi, R. (2008). Intervju med Rachel Rodi, Deputy Lead, Products and Strategic Messaging, New Orleans TRO, Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2008-11-14.
- Savage, M. (2008). Intervju med Michelle Savage, Warm Cell, Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2008-11-10.

- Shirley, A. (2008). Intervju med Anne L. Shirley, Communications Director, Louisiana Nursing Home Association (LNHA), 2008-11-11.
- Siegmund, K. (2008). Intervju med Kevin Siegmund, Emergency Operations Coordinator, Louisiana Department of Transportation and Development (DOTD), 2008-11-12.
- Staton, D. (2008). Intervju med Major David Staton, Crisis Response Division, Louisiana State Police (LSP), 2008-11-13.
- Wilkins, K. (2008). Intervju med Kay Wilkins, Chief Executive Officer, American Red Cross, Southeast Louisiana Chapter, 2008-11-11.

Övrigt

- Fugate, Craig (2008) Host State Evacuation Meeting, 2008-11-16, Louisiana State Police Training Center, Zachery, Louisiana.
- Nationalencyklopedin (2008) "Gudrun" <<http://www.ne.se/artikel/1089118>>
- Spets, Hans (2008) "Skogsbränderna i Kalifornien 2007". Presentation vid konferensen "Vad kan Sverige lära från kriser utomlands?" i Stockholm 2008-09-03.
- Sneed, Jerry (2008) Host State Evacuation Meeting, 2008-11-16, Louisiana State Police Training Center, Zachery, Louisiana.