

LOTTA RYGHAMMAR, BO R SVENSSON

LOKAL OCH REGIONAL LEDNING VID HÖGA VATTENFLÖDEN 2000



TOTALFÖRSVARETS FORSKNING SINSTITUT

Försvarsanalys
172 90 Stockholm

FOI-R--0383--SE

Januari 2002

ISSN 1650-1942

Användarrapport

LOTTA RYGHAMMAR, BO R SVENSSON

LOKAL OCH REGIONAL LEDNING VID HÖGA VATTENFLÖDEN 2000

Utgivare Totalförsvarets Forskningsinstitut - FOI Försvarsanalys 172 90 Stockholm	Rapportnummer, ISRN FOI-R--0383--SE	Klassificering Användarrapport
	Forskningsområde 9. Civila tillämpningar inklusive miljöfrågor	
	Månad, år Januari 2002	Projektnummer E 17352
	Verksamhetsgren 5. Uppdragsfinansierad verksamhet	
	Delområde 92 Civil beredskap	
Författare/redaktör LOTTA RYGHAMMAR BO R SVENSSON	Projektledare Lotta Ryghammar	
	Godkänd av Douglas Dérans	
	Uppdragsgivare/kundbeteckning ÖCB	
	Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig	
Rapportens titel LOKAL OCH REGIONAL LEDNING VID HÖGA VATTENFLÖDEN 2000		
Sammanfattning (högst 200 ord) <p>År 2000 var delar av Sverige utsatta för extrema vattenflöden som påverkade människor och viktiga samhällsintressen. De stora problemen gällde bebyggelse och infrastruktur samt risker för miljö och hälsa. Situationen föranledde samordning och samverkan mellan länsstyrelser, kommuner och många andra aktörer.</p> <p>Det var en stor skillnad på flödenas tidsförlopp i olika delar av landet och situationen hanterades på olika sätt, också utifrån andra förutsättningar. Samordningssystemet är mycket formaliserat i vissa delar.</p> <p>En särskild händelse såsom översvämning kräver samordning inte utifrån administrativa gränser, utan vattensystemet. En samordning utifrån gemensamma intressen underlättar ledning och information när flöden drabbar flera kommuner och länsstyrelser. Dessa behöver vidare lättförståelig information såsom adekvata prognoser. Det är också viktigt att regelsystem och ansvarsförhållanden är tydliga och anpassade till för samhället som helhet en effektiv hantering vid höga flöden.</p> <p>Som exempel på samverkan kan nämnas Försvarsmaktens omfattande deltagande i räddningsinsatsen. Vidare bidrog frivilligorganisationer genom viktiga sociala och informationsinsatser för invånarna i drabbade områden.</p> <p>När det gäller information är en slutsats att ett samordnat och gemensamt underlag för vattensystemet som helhet underlättar hanteringen såväl för skilda aktörer och mellan dem som mot media och boende. Vidare skapar metoder för personligt och praktiskt stöd till invånarna lugn och förtroende i samhället.</p>		
Nyckelord Höga flöden, översvämningar, ledning, samordning, samverkan, lokal nivå, regional nivå		
Övriga bibliografiska uppgifter	Språk Svenska	
ISSN 1650-1942	Antal sidor: 65 s.	
Distribution enligt missiv	Pris: Enligt prislista	

Issuing organization FOI – Swedish Defence Research Agency Defence Analysis SE-172 90 Stockholm	Report number, ISRN FOI-R--0383--SE	Report type User report
	Research area code 9. Civilian Applications including Environmental	
	Month year January 2002	Project no. E 17352
	Customers code 5. Commissioned Research	
	Sub area code 92 Civil Preparedness	
Author/s (editor/s) LOTTA RYGHAMMAR BO R SVENSSON	Project manager Lotta Ryghammar	
	Approved by Douglas Dérans	
	Sponsoring agency ÖCB	
	Scientifically and technically responsible	
Report title (In translation) COMMAND AND CONTROL AT LOCAL AND REGIONAL LEVEL DURING THE FLOODS IN 2000		
Abstract (not more than 200 words) <p>In the year of 2000 some parts of Sweden were subjected to extreme floods that threatened individuals and important functions in society. The main problems concerned buildings and infrastructure as well as environmental and health risks. The situation called for co-ordination and co-operation between authorities at regional/local level and many other actors. For many reasons, among them the fact that the floods lasted for different periods of time in different parts of the country, the authorities handled the situation in different ways. The co-ordination system is very formalised in some parts of the country.</p> <p>The co-ordination required by extraordinary situations, such as severe floods, must be based on the watersystem and not on administrative borders. Co-operation based on common interests makes information and command and control easier when more than one authority at regional/local level are subjected to floods. The authorities also need clear information as well as adequate forecasts. Furthermore, when there are floods, it is important that regulations and responsibilities are explicit and adapted to an effective management for the society as a whole.</p> <p>As an example of co-operation it can be mentioned that the Armed Forces participated to a considerable extent in the rescue operations. Furthermore, volunteer organisations gave information and social support to the inhabitants in the areas subjected to the floods.</p> <p>When it comes to information handling it can be concluded that a co-ordinated and common source of information based on the watersystem as a whole, makes the handling for and between different actors as well as towards media and inhabitants easier. Furthermore, personal information and support to inhabitants create calm and confidence in the society.</p>		
Keywords Flood, command and control, co-ordination, co-operation, local level, regional level		
Further bibliographic information	Language Swedish	
ISSN 1650-1942	Pages 65 p.	
	Price acc. to pricelist	

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD	7
1 SAMMANFATTNING	9
2 BAKGRUND, SYFTE OCH METOD	11
3 VATTEN- OCH PROGNOSEPROBLEMATIKEN	13
3.1 VATTENPROBLEMATIKEN.....	13
3.2 PROGNOSEPROBLEMATIKEN.....	18
4 HÄNDELSEUTVECKLING	21
4.1 OVANÅKERS KOMMUN OCH GÄVLEBORGS LÄN	21
4.2 ÅNGE KOMMUN OCH VÄSTERNORRLANDS LÄN.....	23
4.3 ARVIKA KOMMUN, VÄRMLANDS LÄN OCH VÄSTRA GÖTALANDS LÄN.....	25
5 LÄNSSTYRELSESNAS LEDNINGSARBETE	31
5.1 LAGSTIFTNING	31
5.2 LEDNINGSPLANERING	31
5.3 SAMORDNING.....	32
5.4 LÄNSSTYRELSEN I GÄVLEBORG	32
5.5 LÄNSSTYRELSEN I VÄSTERNORRLAND.....	34
5.6 LÄNSSTYRELSENA I VÄRMLAND OCH VÄSTRA GÖTALAND	35
6 KOMMUNERNAS LEDNINGSARBETE	41
6.1 OVANÅKERS KOMMUN	41
6.2 ÅNGE KOMMUN.....	44
6.3 ARVIKA KOMMUN	46
7 ÖVRIGA AKTÖRER	51
7.1 FÖRSVARSMAKTEN	51
7.2 FRIVILLIGA FÖRSVARSGRUPPER OCH ANDRA FRIVILLIGA	53
7.3 POLIS	54
7.4 SMHI, SGI OCH SGU.....	54
7.5 VATTENREGLERINGSFÖRETAG	56
7.6 SRV	56
7.7 VÄGVERKET OCH BOVERKET	57
8 INFORMATIONSBETET	59
BILAGA 1– STUDIER OCH UTREDNINGAR	63
BILAGA 2 – SCHEMATISK BILD AV LJUSNAN OCH VOXNAN	64
BILAGA 3 – VÄNERNAS YTA FRÅN 1 NOVEMBER 2000	65

Omslagsbild: Arvika i november 2000
Foto: Arvika kommun



FÖRORD

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har på uppdrag av Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) studerat lokal och regional ledning i samband med höga vattenflöden som dels sommaren år 2000 drabbade Gävleborgs och Västernorrlands län, dels hösten samma år drabbade Värmlands och Västra Götalands län. Händelserna skiljer sig åt och lokalt hanterades läget olika. Situationen medförde dock vid båda tillfällena krav på samordning som ledde till en omfattande samverkan mellan många aktörer. Rapporten utgör en sammanställning av erfarenheter förmedlade av berörda länsstyrelser, kommuner med flera.

Rapporten har utarbetats av Lotta Ryghammar (projektledare) vid FOI och konsulten Bo R Svensson. Arbetet har stötts av en referensgrupp bestående av Jan-Erik Eriksson (Länsstyrelsen i Västernorrland), Åke Lindahl (Länsstyrelsen i Gävleborg), Lennart Olofsson (Länsstyrelsen i Västra Götaland), Roland Skogberg (Länsstyrelsen i Värmland), Pirjo Körsén (Socialstyrelsen) och Anders Bergwall (ÖCB). Douglas Dérens på Institutionen för ledningsstudier har bidragit med många värdefulla synpunkter. Varmt tack till samtliga!

Ett särskilt tack riktas till alla er som så vänligt bemött oss och bidragit till denna produkt genom att ställa upp med er tid och delge era erfarenheter under berikande kontakter.

Det är vår förhoppning att denna rapport kan bidra med ytterligare idéer till bland andra kommuner som arbetar med att utveckla sin förmåga att hantera särskilda händelser.

Lotta Ryghammar



1 SAMMANFATTNING

Under sommaren och hösten 2000 drabbades delar av södra Norrland respektive sydvästra Sverige av extrema vattenflöden och översvämningar som påverkade befolkningen och viktiga samhällsintressen. De största problemen var relaterade till bebyggelse, infrastruktur samt risker för miljö och hälsa. Situationen föranledde en omfattande samordning och samverkan mellan länsstyrelser, kommuner och många andra aktörer. Denna rapport utgör en sammanställning av händelser och erfarenheter förmedlade av dessa.

Ledningsarbetet

Mot bakgrund av händelseutvecklingen sammankallades ledningsgrupper inom drabbade län och kommuner. Inom kommunerna berördes främst räddningstjänst samt verksamheter för teknik och miljö- och hälsoskydd. Ledningsgrupperna följde händelseutvecklingen samt vidtog åtgärder för samverkan och information. Översvämningarna i sydvästra Sverige pågick under mycket längre tid än i södra Norrland. De två områdena hade även olika förutsättningar för samordning, vilket medförde skilda behov av former för ledning och samverkan.

För varje älv finns ett regleringsföretag som reglerar vattenflödena. I de berörda områdena i Norrland har företagen gått samman i Vattenregleringsföretagen, som har bildat ett operativt informations- och samordningsorgan benämnt Samordningsgruppen för information vid höga flöden, vilken lokaliserats till företagens kontor i Östersund. I ledningscentralen finns vid behov representanter för Vattenregleringsföretagen, berörda länsstyrelser och kommuner, polismyndigheten, SOS Alarm, Forsvarsmakten, SMHI samt Räddningsverket (SRV). Gruppen organiserades i samband med de höga vattenstånden i Norrland sommaren 2000.

Särskilda händelser såsom extrema vattenflöden kräver samordning över kommun- och länsgränser. En samordning utifrån gemensamma intressen, utformad och anpassad till förhållandena i respektive område, underlättar utbyte av information och beslutsfattning i de fall då vattenföringen påverkar flera kommuner och län. Till varje vattensystem bör knytas en organiserad och samordnad planering som tillvaratar erfarenheter och ger underlag för länsstyrelser och kommuners planering och beslut om förebyggande åtgärder. Omfattande översvämningar påverkar flera kommunala verksamheter och andra lokala aktörer och sektorer. Det är därför viktigt att definiera en grundläggande planeringsnivå och behov av insatser för att skydda viktiga samhällsintressen.

Det är också viktigt att lättförståeliga prognosunderlag och förvarningssystem finns utvecklade som underlag till beslut hos kommuner och länsstyrelser. Detta förutsätter en samverkan mellan många aktörer och en kompetens hos länsstyrelser och kommuner att analysera och värdera prognoser och andra beslutsunderlag.

Vidare kan ansvarsförhållandena vid särskilda händelser upplevas som otydliga. Tillämpning av miljöbalkens bestämmelser, vattendomar och ekonomiskt ansvar behöver särskilt ses över för att uppnå en för hela samhället effektiv hantering vid höga flöden.

Andra aktörer

Försvarmakten inklusive hemvärdet med personal ur frivilligorganisationer och civilförsvärsföreningar hade en viktig roll i samband med översvämningarna. Militär personal deltog i stor omfattning i räddningsinsatserna. Hemskyddet bidrog med viktiga sociala och informationsinsatser för befolkningen. För att Försvarmaktens resurser skall kunna utnyttjas på ett optimalt sätt krävs att Försvarmakten, länsstyrelser och kommuner löpande samverkar om planering, övningar och utvärderingar. Kommunerna och frivilligorganisationerna bör också komma överens om hur de sistnämnda kan utnyttjas vid särskilda händelser.

SMHI har en nyckelroll vid höga flöden och bör eftersträva att vara representerade i berörda ledningsfunktioner. SMHI har också en viktig roll i utvecklingen av prognosmodeller. Även vattenregleringsföretagens lägesuppföljning bör utnyttjas mer för att förenkla prognoser om vattenflödena inom berörda områden. Vidare kan förebyggande åtgärder utvecklas inom kommuner med stöd av SRV och Boverket.

Informationsarbetet

Samordningsgruppen för information vid höga flöden i Östersund ledde under elva kritiska dagar en till två telefonkonferenser dagligen med berörda aktörer. Syftet var att ge och samordna information för att minska verkningarna av de höga vattenflödena. Ett samordnat och gemensamt informationsunderlag om vattensystemet i dess helhet underlättar hanteringen, såväl för olika aktörer och mellan dessa som mot media och allmänhet. Ett sådant underlag motverkar att felaktig information sprids.

Kommunerna utvecklade flera metoder för att ge invånarna personlig information och stöd. Detta visade sig vara mycket uppskattat och skapade lugn och förtroende. Förebyggande information till invånare inom riskområden för översvämningar, förbättrar deras mentala beredskap och möjligheter att vidta förberedande åtgärder.

2 BAKGRUND, SYFTE OCH METOD

Stora och oväntade händelser med komplexa förlopp kan medföra att människor, miljö och egendom skadas. Sådana situationer ställer ofta krav på snabba beslut och ett intensivt arbete. Ledningsorganisationen i berörda län och kommuner samt vid samverkande myndigheter och organisationer kan behöva modifieras och resurser mobiliseras. En omfattande samordning och informationshantering kan bli nödvändig.

I Sverige bedrivs ett utvecklingsarbete kring hanteringen av denna typ av händelser. För att stödja detta arbete har Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) på uppdrag av Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), sammanställt erfarenheter av organisation av ledning, samverkan och information i kommuner och län som hanterat extraordinära situationer.

Tidigare har i rapporter redovisats Kävlinge kommuns erfarenheter från utrymningen av samhället år 1996, Båstads kommuns erfarenheter från giftutsläppen vid tunnelbygget i Hallandsåsen hösten 1997, Göteborgs stads erfarenheter av ledning i samband med katastrofbranden i oktober 1998, Gävle kommuns erfarenheter från snöovädet i december 1998 samt erfarenheter från ett antal kommuner i södra Sverige i samband med ovädet i december 1999. (Se vidare om dessa studier i bilaga 1.)

I denna rapport redovisas erfarenheterna från ett antal kommuner och länsstyrelser med flera aktörer i samband med höga vattenflöden och översvämningar under år 2000. I juli drabbades Ovanåkers kommun i Gävleborgs län och Ånge kommun i Västernorrlands län. I november drabbades Arvika kommun i Värmlands län samt Västra Götalands län som också påverkades genom behovet av stora avtappningar av Vänern. De största problemen var relaterade till påverkan på bebyggelse, kommunikationer samt vatten och avlopp. Läget medförde avskurna områden och isolerade människor, miljö- och hälsorisker genom vattenföroreningar samt rasrisker vid behov av extremt stora tappningar.

Syftet med studien har varit att, utifrån öppna diskussioner med ledande befattningshavare såsom försvarsdirektörer, kommunalråd, kommundirektörer, räddningschefer och förvaltningschefer, redovisa länsstyrelsernas, kommunernas och samverkande myndigheters erfarenheter av ledning, med inriktning på övergripande och inte operativ verksamhet som räddningstjänst, i samband med de höga vattenflödena. Händelseförlopp och erfarenheter är förmedlade av dessa och rapporten återger i sammanfattande form den av dem beskrivna bilden. De redovisade erfarenheterna kan tillsammans med tidigare studier i denna serie medge vidare analys och möjlighet att dra slutsatser bland annat för kommunerna i ett fortsatt utvecklingsarbete kring ledning, samordning av insatser och instrumentet information.

Skriftliga källor såsom dagböcker och PM som vi har erhållit från länsstyrelserna och kommunerna samt rapporter från Räddningsverket (SRV), SMHI och Försvarsmakten har också utgjort viktiga underlag för rapportinnehållet. (Se vidare om andra studier i bilaga 1.)

För att minimera risken för subjektivitet har vi samtalat med företrädare för olika intresseinriktningar inom och utom länsstyrelserna och de kommunala organisationerna. Antalet studerade länsstyrelser och kommuner har varit så stort och givit en sådan bredd i underlaget att vi bedömer att de erfarenheter som förmedlats är allmängiltiga. Sammanvägda erfarenheter har förankrats hos dem vi samtalat med.

I rapporten beskriver vi faktiskt händelseförlopp samt förutsättningar för ledning såsom planläggning, organisation, befogenheter och övriga förberedelser. För att förenkla framställningen beskrivs en sammanvägd bild av länsstyrelsernas planering som är likartad. Rapporten är indelad i kapitel om ledning, samverkan med andra aktörer och information. Samverkan och information beskrivs i ledningsavsnitten men fokuseras i särskilda kapitel. Vi anser att samverkan och information utgör delar av den regionala och lokala ledningen men är så viktiga komponenter att strukturen kan motiveras. Denna kan också förenkla läsbarheten.

I rapporten återkommer vissa begrepp som kan ha olika innebörd i skilda sammanhang. Våra definitioner har vi försökt klargöra löpande. Vi är medvetna om att det pågår en begreppsdiskussion, men det är inte enligt uppdraget vår sak att göra något inlägg i den debatten utan vi använder de begrepp som för närvarande nyttjas i de studerade miljöerna.

Urvalet av de län och kommuner som studerats har gjorts av uppdragsgivaren på grundval av utsatthet vid skilda tidpunkter i skilda områden med olika problematik. En stor skillnad förelåg i flödenas tidsförlopp. Läget i Arvika kommun med omnejd utgör ett exempel på en över tiden lång utsträckt händelse. Olika förutsättningar medförde olika behov av former för ledning och samverkan i skilda delar av Sverige. Västra Götalands län studeras som en del av den med Värmlands län gemensamma Vänerproblematiken.

Projektgruppen har, efter samråd med uppdragsgivare och referensgrupp, talat med representanter för Ovanåkers, Ånge och Arvika kommuner samt Gävleborgs, Västernorrlands, Värmlands och Västra Götalands län. Samtal har också förts med Vattenregleringsföretagen i Östersund, SMHI, SRV, Försvarsmakten, Birka Energi AB, Boverket, SGI (Statens geotekniska institut) och SGU (Sveriges geologiska undersökning). Vi har vidare närvarat vid av länsstyrelserna för inblandade aktörer organiserade erfarenhetsdiskussioner. Kommunernas och länsstyrelsernas bild bekräftades härvid.

3 VATTEN- OCH PROGNOSPROBLEMATIKEN

3.1 VATTENPROBLEMATIKEN

Sveriges yta består till ca nio procent av vatten och vattendrag. Det är vår viktigaste naturtillgång. Denna vår gemensamma livsviktiga resurs skyddas av en strikt lagstiftning.

Enligt miljöbalken skall vatten skyddas och vårdas som en gemensam naturtillgång. Vattenlagstiftning (vattenrätt), det vill säga rättsregler om hur yt- och grundvatten får användas, återfinns i miljöbalken. Regler om vattenanvändning förekommer också i byggnadslagen, expropriationslagen och hälsoskyddslagen. För att få genomföra ett vattenföretag som att bygga en damm, krävs att rådighet över vattnet föreligger. Denna innehas vanligtvis av fastighetsägaren. Undantag finns dock om entreprenören avser att genomföra ett samhällsnyttigt vattenföretag som inte strider mot allmänna planeringssynpunkter eller naturvårdsintressen. Om samhällsekonomiska vinster bedöms vara större än kostnaderna av skada och olägenhet kan regeringen ge tillstånd till ett sådant vattenföretag. Tillstånd söks hos en miljödomstol, tidigare vattendomstol.

Vattendomar och vattenhushållningsbestämmelser reglerar hur vattnet får utnyttjas över tiden, det vill säga högsta och lägsta dämningnivå samt eventuella särskilda lokala bestämmelser. Dammsäkerhet är dammägarens ansvar med länsstyrelsen som tillsyningsmyndighet.

I de fall då flera kraftverksägare finns i samma vattendrag måste dessas önskemål om tappning samordnas. För denna samordning svarar vattenregleringsföretaget i vattendraget. Detaljerade regler, vattenhushållningsbestämmelser, är fastställda av miljödomstolar i vattendomar för hur regleringsmagasinen skall skötas.

Kraftverksägarna måste anpassa vattenföringen i vattendragen till efterfrågan på el. Elkraftbehovet förhåller sig tidsmässigt omvänt till vattentillgången, det vill säga minst under sommaren och störst under vintern. Överskottsvatten lagras i regleringsmagasin. Dessa fylls huvudsakligen under våren och tappas under vintern. Vattenföringen varierar år från år. I de största magasinen är det möjligt att spara vatten, inte bara mellan årstiderna utan även från ett år till ett annat.

Vattenflöden, som beror på snösmältning, låter sig relativt väl prognostiseras. Regleringsmagasinens innehåll kan då anpassas så att de kan ta emot flöden utan att alltför höga vattenstånd uppträder. Onormalt stor nederbörd låter sig dock inte prognostiseras, varken till år och årstid eller till mängd och plats.

När väl magasinen är fyllda är det inte längre möjligt att snabbt sänka dem. Detta beror vanligtvis på naturliga avsnörningar och forsackar som begränsar vattengenomströmningen. Ett annat skäl kan vara liten fallhöjd under lång sträcka vilket innebär för långsam avtappning som kan leda till översvämning uppströms. Ett exempel på detta är Byälven nedanför Glafsforden.

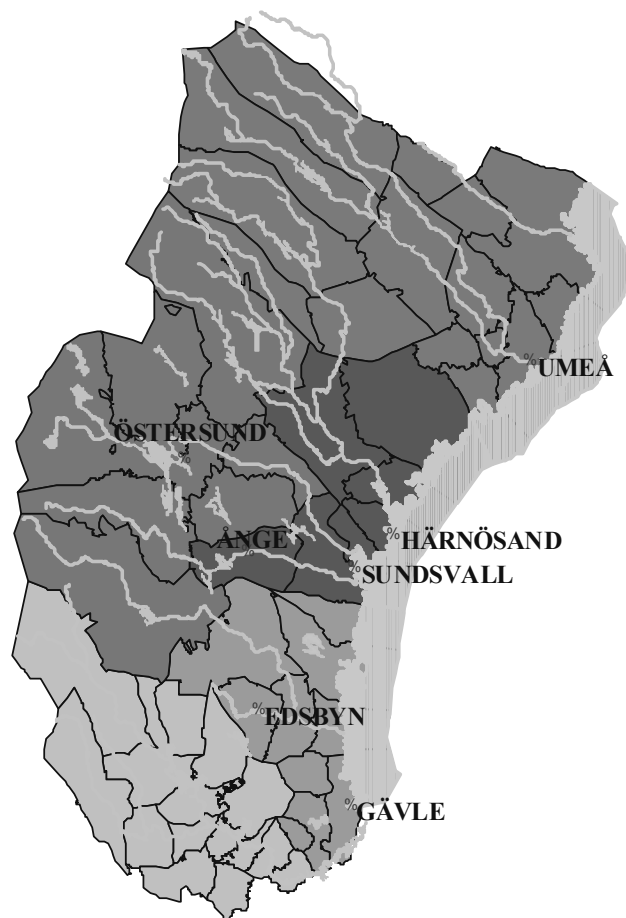
Under speciella förhållanden, med extrem nederbörd och höga flöden, kan det vara motiverat att acceptera översvämningar för att skydda större värden och begränsa skadeverkningar i ett vattendrag. Ett sådant beslut måste grundas på en avvägning mellan de samhällsintressen som påverkas samt de risker och skador som kan uppstå. Det måste också vara tydligt vem som ansvarar för beslutet och de ekonomiska konsekvenserna av åtgärderna. Här föreligger en konflikt mellan dammägarens skyldighet att följa vattendomens bestämmelser och behovet av att frångå dessa i syfte att förebygga och begränsa skador.

Förutsättningar för att kunna hantera höga vattenstånd skiljer sig mellan norra och södra Sverige. Norrlandsälvarna har sina utlopp i havet medan exempelvis älvarna i Värmland har sina i Väneren som i sig är ett stort vattenmagasin, vilket i sin tur har sitt enda utlopp till havet genom Göta älv. Detta samt olikartade kraftverksägareförhållanden har medfört olika ledningsstrukturer för vattenregleringen.

En stor del av landets vattenkraftproduktion kommer från vattendragen i Västerbottens, Västernorrlands, Jämtlands, Gävleborgs och Dalarnas Län. I detta område produceras ungefär 35 TWh, det vill säga mer än hälften av hela landets vattenkraftproduktion (63 TWh).

För varje älv finns ett vattenregleringsföretag som reglerar vattenflödena. Vattenregleringsföretagen i Umeälven, Ångermanälven med Fax- och Fjällsjöälvarna, Indalsälven, Ljungan, Ljusnan med Voxnan samt sedan 2001 Dalälven har gått samman i ett bolag, Vattenregleringsföretagen i Östersund, varifrån all operativ verksamhet leds.

Komplexiteten i vattenregleringssystemen kan exemplifieras med en schematisk bild från Ljusnan och Voxnan, se bilaga 2.



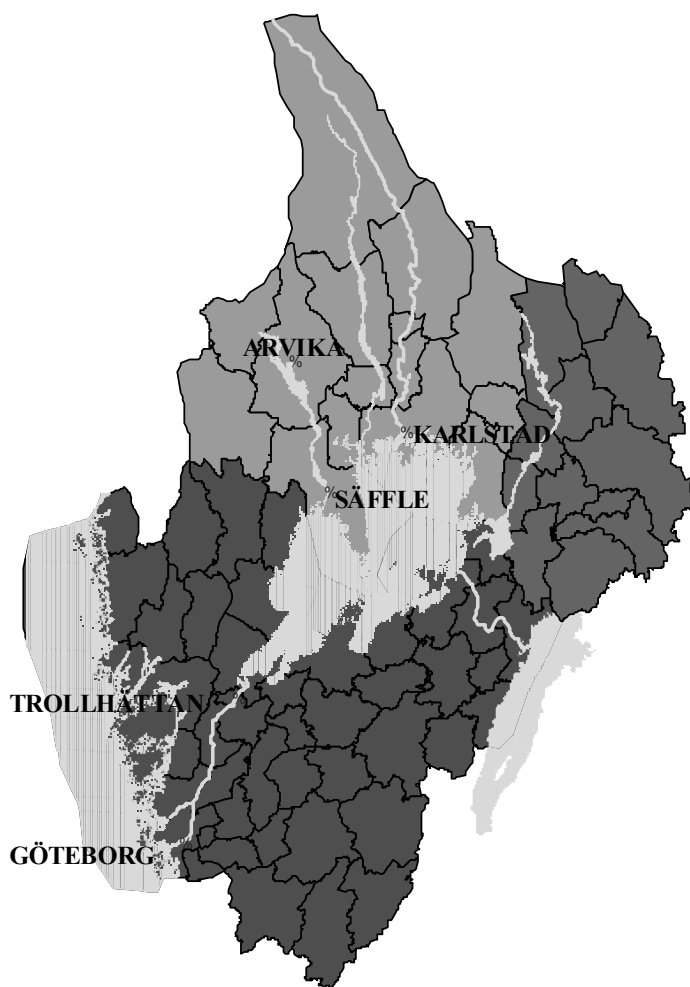
Figur 1: Läns- och kommungränser samt vattendrag inom det område som regleras av Vattenregleringsföretagen i Östersund.

För att kunna utvärdera händelser, verkan av åtgärder, analysera risker, planera för och genomföra åtgärder i händelse av överraskande höga vattenstånd eller hot mot dammsäkerhet har länsstyrelserna organiserat så kallade älvgrupper. Dessa har enbart uppgifterna att analysera, planera och föreslå förebyggande åtgärder. Länsstyrelserna är sammankallande och administrativt ansvariga för älvgrupperna.

Vattenregleringsföretagen bildade 1994 ett operativt informations- och samordningsorgan benämnt Samordningsgruppen för information vid höga flöden, som lokaliserats till Vattenregleringsföretagens kontor i Östersund. Där har en ledningscentral utrustats med erforderliga sambandsmedel. I denna samlas vid behov representanter för Vattenregleringsföretagen, Länsstyrelserna i Västerbottens, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands och Dalarnas län, räddningstjänsten i Östersunds kommun, polismyndigheten, SOS Alarm, Försvarsmakten, SMHI samt Räddningsverket (SRV). Gruppen organiseras i en situation med så höga vattenstånd att risker för liv, egendom och miljö kan komma att

föreligga. Uppgiften är att samordna information och föreslå insatser för att minska verkningarna av höga flöden. Abonnenter i informationsnätet är samtliga kommuner och kommunala räddningstjänster samt räddningstjänstförbund.

Det område i södra Sverige där höga flöden år 2000 medförde stora risker och skador omfattade delar av Västra Götalands och Värmlands län.



Figur 2: Läns- och kommungränser samt vattendrag inom det område i södra Sverige som domineras av Vänerproblematiken.

Alla vattendragen av betydelse för kraftproduktionen, Upperudsälven med Dalslands kanal, Byälven med Säffle kanal, Norsälven, Klarälven samt Gullspångsälven har sina utlopp i Väneren, det vill säga ett vattenmagasin och inte havet. Väneren är känsligt för höga flöden. Dess enda utlopp är Göta älv vars avtappning regleras vid Vargön och i Trollhättan. Inom området finns en komplex infrastruktur, industrier, tätbefolkade områden, vägar och broar

vilket medför en större sårbarhet för samhällsfunktioner än i norra Sverige. Vattendragen i Värmland, Vänern och dess utlopp utgör ett helt system där åtgärder i en del direkt påverkar övriga delar. Göta älv är även ett av Sveriges mesta skredbenägna områden vilket utgör en särskild faktor i riskplaneringen. De stora vattenägarna (ansvariga för regleringar) är Birka Energi i Värmlands län samt Vattenfall för Vänern och Göta älv. Mindre vattenägare har samordnat sin verksamhet med någon av dessa.

Norra Sveriges många relativt stora vattenägare kan genom sin samordning erbjuda länsstyrelser och kommuner en samverkanspartner för både information, sakkunnig operativ ledning, utvärdering och planering för förebyggande åtgärder medan i södra delen dessa varit tvungna att arbeta med flera samverkanspartners. En följd av detta kan vara behovet av länsstyrelseingripanden i det södra området i samband med de höga vattenflödena år 2000.

Översvämningarna i norra Sverige hade ett relativt snabbt och våldsamt förlopp med krav på snabba beslut av ansvariga kommuner och länsstyrelser. Flertalet av dessa beslut kunde tas med stöd av räddningstjänstlagen. I Vänerområdet däremot hade översvämningarna ett mycket mer utdraget förlopp. Detta medförde svåra beslutsproblem eftersom räddningstjänstsituationer inte förelåg. Vidare var antalet intressenter i besluten fler i södra Sverige.

Ansvarsfrågor, framförallt ekonomiska sådana, har flitigt diskuterats under och efter de höga vattenflödena. Olika teorier har presenterats om vem som har ansvaret för att översvämningar med åtföljande skador har kunnat uppstå. Varken samhälle eller kraftbolag har på ett tillfredsställande sätt lyckats att informera allmänheten om de övergripande ekonomiska beslut som måste ligga till grund för vattenmagasinens uppfyllnad inom ramen för vattendomen. Om nivån skulle läggas så lågt att en abnormt hög nederbörd skulle kunna tas emot och denna inte inträffar skulle en vattenbrist uppträda under vinterperioden med kraftigt stigande elpriser. Risken för en översvämning måste därför vägas mot hotet om elbrist. Vidare finns flera exempel på att geografiska förutsättningar åstadkommer lokala översvämningar, vilket inte låter sig förhindras utan stora ingrepp i naturen, något som ligger långt utanför vad en vattendom medger.

Ansvarsfrågan har prövats i Örebro tingsrätt där miljöåklagaren hävdade att Birka Energi bidragit till översvämningsskadorna i Klarälvsdalen under vårfloden 1995. I dom (Mål nr B 1173-00) 2001-04-10 frias kraftbolaget, men målet har överklagats till Göta hovrätt. Slutresultatet anses komma att få principiell betydelse för framtiden. I ett annat fall har ett försäkringsbolag krävt ersättning för utbetalda försäkringsbelopp av en kommun för att denna genom att tillhandahålla ett underdimensionerat avloppssystem orsakat översvämningsskador.

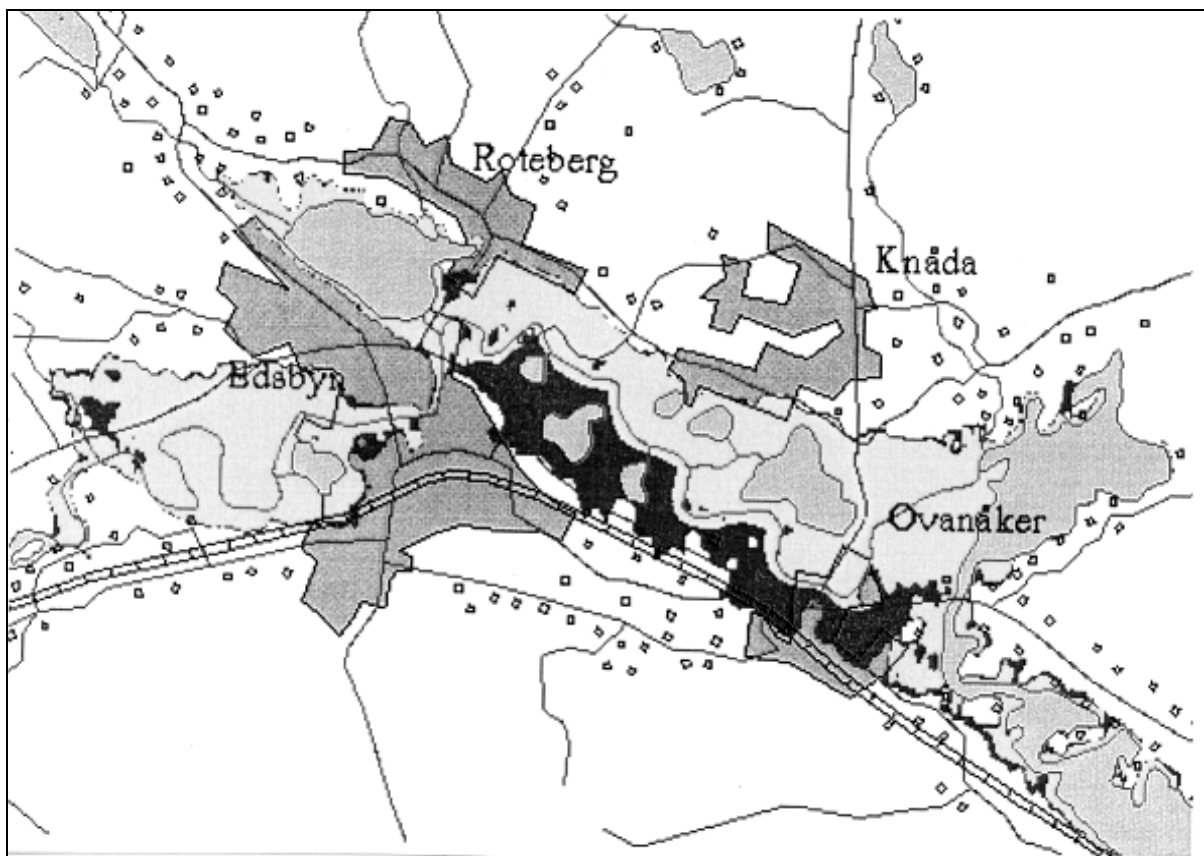
Flera sådana krav är att förvänta efter översvämningarna år 2000 och sannolikt kommer även de att prövas rättsligt i ansvarsfrågan.

3.2 PROGNOSPROBLEMATIKEN

*”Det har alltid varit svårt att sia,
det kommer alltid att vara svårt att sia
och särskilt svårt är det att sia om framtiden”*

(Falstaff Fakir)

För att vid höga vattenstånd kunna åstadkomma en prognos som är användbar för kommunledningar, kommunens räddningstjänst och länsstyrelser med flera myndigheter och organisationer erfordras underlag från flera håll. Ett sådant är den riskanalys som tillhandahålls av Räddningsverket (SRV), främst i form av kartering av översvämningrisker. I exemplet nedan utgörs dessa risker av de mörkast markerade områdena.



Figur 3: Exempel på kartering i trakten av Edsbyn (Voxnan). (Källa SRV)

Det bör dock observeras att denna översiktliga riskanalys, vanligtvis grundad på ett 100-årsflöde, måste bearbetas av kommunen för att vara användbar som ett prognosunderlag. Karteringarna tas fram av SMHI på uppdrag av SRV.

Annat underlag erhålls från SMHI:s varningstjänst. Den omfattar meteorologiska och hydrologiska prognoser. Kriterierna för varningar fastställs i samråd med SRV och kommunala räddningstjänster. De innehåller varningar för höga flöden, hård vind, kraftigt regn och högt eller lågt vattenstånd. SMHI:s varningar förmedlas också genom till exempel väderrapporteringen i radions P1, SMHI:s hemsida, SMHI:s kundtjänst samt genom vakthavande meteorolog och hydrolog, vilka kan svara på frågor från allmänheten.

Man måste också vara medveten om hur grundvattennivån ser ut, om marken är mättad efter tidigare nederbörd eller om den kan ta emot en prognostiserad nederbördsmängd. Vidare behöver man till exempel ha vetskap om vattenregleringsföretagens planer och beslut, om vattenföringen för vattendragen samt om skredrisker, Sjöfartsverkets hantering av slussar samt tidigare hantering av bygglov nära vatten.

Denna komplexitet av underlag för prognoser om höga vattenstånd ställer mycket stora krav på kunskap, utbildning och förberedelser hos kommunledningar och räddningstjänster. Prognosverksamheten är utomordentligt viktig eftersom alla förberedelser innan vattnet kommer med full kraft ger möjligheter att undvika svåra skador.



4 HÄNDELSEUTVECKLING

4.1 OVANÅKERS KOMMUN OCH GÄVLEBORGS LÄN

Under sommaren 2000 avlöser lågtrycken varandra i Ovanåkers kommun i Gävleborgs län. Regnen fortsätter med endast enstaka soldagar. Ett våldsamt åsk- och regnväder i månadsskiftet juni/juli blir början till extrema vattenstånd och översvämningar under de två sista veckorna i juli vilket medför avstängda vägar, isolerade människor och vattenfyllda hus. Under perioden med översvämningarna involveras räddningstjänst, kommunens ledningsgrupp, övriga kommunala förvaltningar med bland andra POSOM-gruppen, hemskyddet och hemvärdet. Kommunens ledningsgrupp sammanträder vid flera tillfällen. Tekniska och miljöförvaltningen har full bemanning. Samverkan, information och mediakontakter utgör en stor del av verksamheten. Mediabevakningen är intensiv. Kommunens hemsida uppdateras dagligen under perioden med information om vattenläget i olika områden, insatser, vägläget, brunns- och badvatten samt med råd till invånarna. Information delges också varje dag media och berörda instanser via e-post och fax. Den 19 till 26 juli genomförs dagliga telefonkonferenser med Samordningsgruppen för information vid höga flöden under ledning av Vattenregleringsföretagen i Östersund. I konferenserna deltar alla berörda, bland andra Ovanåkers kommun och Länsstyrelsen i Gävleborg. Länsstyrelsen begär också in dagliga lägesrapporter från berörda kommuner och kontaktar dem regelbundet. Dagligen erhålls prognoser från SMHI och uppgifter från Vägverket om avstängda vägar.

17 juli

Den första varningen för höga flöden erhålls från SMHI. Räddningstjänstens i Ovanåker första åtgärder är att rekvidera ytterligare länsbatterier och därefter att påbörja byggandet av skyddsvallar. En camping evakueras. Kommunens POSOM-grupp och hemskyddet är inkopplade för 16 isolerade hushåll och besöker de drabbade. Tekniska förvaltningen rapporterar att VA-verket satt in insatser med full bemanning. Dricksvattnet är inte hotat.

19 juli

Regnandet fortsätter. Delar av Ovanåkers kommuns ledningsgrupp samlas med anledning av läget. Hemskydd och hemvärn kontaktas. Den första telefonkonferensen med Samordningsgruppen för information vid höga flöden genomförs. Representanter för Länsstyrelsen i Gävleborg besöker Ovanåker för möte med kommunledning och räddningschef angående flödesproblemen.

20 juli

SMHI sänder varningsmeddelande. Vattnet stiger och reningsverket bevakas. Det första sammanträdet med Ovanåkers kommuns ledningsgrupp om vattensituationen genomförs. Två äldre människor evakueras.

21 juli

SMHI sänder varningsmeddelande. Vattennivån är oförändrad. Det är risk för dammras. Ledningsgruppen i Ovanåker informerar kommunstyrelsen om läget.

22 juli

Vattennivån sjunker något. Dammrasrisken anses ej överhängande. Fem personer evakueras i Ovanåker.

23 juli

SMHI:s prognos är mer gynnsam. I församlingshemmet i Ovanåker hålls informationsmöte för berörda i delar av kommunen.

25 juli

Flödesnivåerna i vattendragen kring Ovanåker har nått sin kulmen enligt SMHI. Läget anses stabilt och nivån på alla mätställen sjunker. Kommunens ledningsgrupp håller presskonferens.

26 juli

Vattnet sjunker mycket långsamt men läget är stabilt i Ovanåker. Den sista telefonkonferensen med Samordningsgruppen för information vid höga flöden genomförs. Elverket meddelar skador men elförsörjningen påverkas inte. Tekniska förvaltningen meddelar inga större problem men insatserna fortgår. Miljöförvaltningen fortsätter sitt arbete med att bland annat ta vattenprover.

27 juli

Läget är stabilt och insatser fortgår i vissa områden. Länsråd och Glesbygdsvverkets generaldirektör besöker Ovanåker och tillsammans med kommunens ledningsgrupp genomförs en presskonferens.

28 juli

Det sista sammanträdet med Ovanåkers ledningsgrupp om vattensituationen genomförs.

29 och 30 juli

Vattnet fortsätter att sjunka. Arbetsstyrkan i Ovanåker trappas ned, ledningsgruppens arbete fortsätter med färre personal och samråd genomförs via e-post och telefonkontakter.

1 augusti

Räddningstjänstsituationen i Ovanåker med anledning av översvämningarna upphör.

4.2 ÅNGE KOMMUN OCH VÄSTERNORRLANDS LÄN

De långvariga regn som drabbar Ovanåker medför också mycket höga vattenflöden och översvämningar i Ånge kommun i Västernorrland. Händelsen orsakar omfattande skador till värden för hundratals miljoner kronor. Vägar spolats bort, broar slits sönder och tågtrafik ställs in. Sandbankar försvinner, hus skadas, tomter spolats bort, brunnar sinar eller får dåligt vatten och skördar förstörs. Människor isoleras och evakueras från sina hem. Dagligen erhålls rapporter från Vägverket, polisen, SMHI och andra organisationer samt enskilda om läget och konsekvenserna. Länsstyrelsen i Västernorrland sammanställer och sänder regelbundet ut lägesinformation till berörda aktörer. De dramatiska somrardagarna då Ånge delvis är översvämmat och isolerat kräver en omfattande hantering av myndigheter, andra organisationer och enskilda men får också långtgående konsekvenser. Det kommer att ta lång tid att tillrättaställa allt.

17 juli

Det första larmet om högt vattenstånd når räddningstjänsten i Ånge. Förstärkningsarbeten påbörjas.

19 juli

SMHI meddelar varning för mycket höga flöden. Räddningschefen i Ånge infinner sig på brandstationen och räddningsledare utses. Räddningschefen kallar in ordförande i kommunens ledningsgrupp för att delge honom den uppkomna situationen. Vidare kallas ledningsgruppens vice ordförande tillika tekniska förvaltningens chef.

20 juli

Ledningsgruppens ordförande och vice ordförande i Ånge återkommer till stationen. Beslut fattas om att ledningsgruppen skall förstärkas. Kommunens informationsfunktion får uppdraget att inkalla kommunens beslutsgrupp och en informatör. Hemvärnet kontaktas med begäran om medverkan. Ledningsgruppen begär av SOS Alarm en räddningshelikopter till Ånge. Telefonkonferens hålls under ledning av Vattenregleringsföretagen. Evakuering av södra sidan av Ånge diskuteras. SMHI prognostiserar mer regn och varnar åter för mycket höga flöden.

21 juli

Ledningsgrupp och beslutsgrupp återsamlas på räddningscentralen i Ånge. Telefonkonferens hålls under ledning av Vattenregleringsföretagen. Landshövdingen och försvarsministern besöker Ånge. Kommunen håller presskonferens.

22 juli

Ledningsgrupp och beslutsgrupp återsamlas på räddningscentralen i Ånge. Telefonkonferens hålls under ledning av Vattenregleringsföretagen. Beslut fattas av räddningsledaren med stöd av beslutsgruppen om nedbränning av en fastighet i Torpshammar. Kommunalrådet besöker fastighetsägaren. Vid nedbränningen närvarar Länsstyrelsens i Västernorrland representanter. Fortlöpande information ges direkt från plats av pressbefäl från Sundsvalls Timrås Räddningstjänstförbund samt vice ordförande i ledningsgruppen.

23 juli

Ånge kommuns ledningsgrupps ledamöter informeras per telefon om läget som bedöms vara stabilt. Dagboksanteckningar avslutas i ledningsgruppen. Telefonkonferenserna med Vattenregleringsföretagen hanteras fortsättningsvis av räddningstjänsten.

24 juli

Restriktioner meddelas för användningen av kommunalt vatten i Ånge. I vissa områden skall vatten kokas om det skall användas som livsmedel. Tekniska förvaltningen tillhandahåller en tank för fångvårdsanstalten.

25 juli

Läget stabiliseras. Flödena sjunker i Ånge.

26 juli

Räddningsinsatsen i Ånge övergår i ett lugnare skede med stegvis nedtrappning.

4.3 ARVIKA KOMMUN, VÄRMLANDS LÄN OCH VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

Efter långvarig nederbörd senhösten 2000 och allt högre vattenstånd blir situationen allt mer kritisk i Arvika. Vattnet stiger i Glafs fjorden och nivån förväntas öka snabbt. Kommunen har problem med risker kring elförsörjning och avlopp. Fastigheter översvämmas. Vägar är avstängda på grund av översvämningar och rasrisker. Många företag är drabbade. Situationen föranleder många kontakter och mycket samverkan. De berörda kommunerna rapporterar om läget dagligen till Länsstyrelsen i Värmland som gör sammanfattande beskrivningar av läget inom länet. Dessa vidarebefordras till berörda såsom kommunerna och sammanfattningar delges även berörda departement, hovet, SRV och Länsstyrelsen i Västra Götaland. Den dagliga lägesrapporteringen från Arvika upphör i slutet av januari. Vidare rapporterar kraftföretagen dagligen den aktuella vattensituationen till länsstyrelsen för vidarebefordran. Även Vägverket rapporterar regelbundet till länsstyrelsen om översvämmade och avstängda vägar. SMHI meddelar prognoser. Kommunikationen sker i huvudsak via fax eller e-post. Västra Götalands län berörs också av Vänernproblematiken och under perioden sker en omfattande samverkan mellan Länsstyrelserna i Värmland och Västra Götaland.

27 oktober

SMHI varnar för höga flöden (nivå 2) i området.

31 oktober

SMHI varnar för mycket höga flöden (nivå 2). Räddningschefen i Bengtsfors kommun i Västra Götalands län meddelar att kraftföretaget Birka Energi avser att öka tappningen från sjön Stora Le. Räddningschefen, som bedömer att detta kommer att leda till översvämningar och risker för skador på slussar och dammar, hemställer att Länsstyrelsen i Västra Götaland upptar kontakter med kraftföretaget. Länsstyrelsen rekommenderar berörda kraftföretag att göra sådana avsteg från vattendomen att risken för skador förhindras eller begränsas. Kraftföretagen accepterar rekommendationen. Under tiden fram till 7 november vidtas förebyggande åtgärder inför ett förväntat större flöde.

7 november

Läget är allvarligt och räddningschefen i Bengtsfors beslutar att räddningstjänst råder.

8 november

Länsstyrelsen i Västra Götaland har sin första kontakt med kraftföretaget Vattenfall. Företaget uppmanas att öka tappningen av Vänern även om detta innebär avsteg från gällande bestämmelser i vattendom.

10 november

SMHI varnar för extremt höga flöden (nivå 2).

11 november

Arvikas kommuns ledningsorganisation för svåra påfrestningar med mera börjar tillämpas.

13 november

Arvika kommun organiserar en upplysningscentral.

12 – 14 november

Den 12 november hemställer kommunledningen i Arvika hos landshövdingen att Länsstyrelsen i Värmland skall verka för en ökad avtappning genom Byälven genom öppning av fler luckor i Säffle kanal. Landshövdingen anser i brev till Sjöfartsverket, efter samråd med kommunledningen i Säffle, att en ökning av tappningen i Säffle är mycket angelägen med hänsyn till situationen i Arvika. En begränsad ökning genomförs den 13 november. En ny prognos från SMHI föranleder den 14 november en ny framställan från Arvika om ytterligare tappning genom Byälven. Sjöfartsverket vägrar öppna slussen utan en direkt order av räddningsledare. Eftersom Säffle kommun vid denna tidpunkt inte ser någon räddningstjänstsituation överväger länsstyrelsen att överta ansvaret för räddningstjänsten.

15 november

Länsstyrelsen i Värmland tar över ansvaret för kommunal räddningstjänst i Arvika och Säffle enligt 34 § räddningstjänstförordningen. Arvikas räddningschef utses till räddningsledare. Denne beordrar kort därpå öppning av ytterligare luckor i slussen. Miljöministern besöker tillsammans med landshövdingen Arvika. En eventuell evakuering diskuteras.

16 november

SMHI prognostiserar ytterligare regn och vattennivån fortsätter att stiga. Det finns risk för att kanalslussarnas öppning i Säffle kommer att medföra skador nedströms. Elförsörjning och avlopp bedöms kunna klaras i Arvika, dricksvattnet påverkas inte. I vissa flerfamiljshus

pluggas avloppen igen för att man inte skall få in vatten denna väg. Kommunen håller bad- och simhallen öppen för drabbade.

17 november

Vattnet fortsätter att stiga. Arvika kommuns representanter uppsöker och informerar ca 200 berörda fastighetsägare i riskområden. Länsstyrelsen i Västra Götaland begär åter att Vattenfall skall öka tappningen av Vänern. Om inte så sker kommer länsstyrelsen att ta över ansvaret för räddningstjänsten i berörda kommuner vid Vänern och beordra en ökad tappning. Landshövdingen och chefen för Mellersta Militärdistriktet (MD-M) besöker Arvika.

18 november

Glafsfordens nivå ökar ytterligare. SMHI varnar för extremt höga flöden och Vägverket meddelar om ytterligare avstängda vägar. Besked kommer om att Vattenfall inte ökar tappningen utan en uttrycklig myndighetsorder. Länsstyrelsen i Västra Götaland beslutar att från och med den 19 november överta räddningstjänstansvaret i berörda kommuner. I samma beslut medges att räddningsledningen utövas av respektive kommun. Länsstyrelsen ålägger Vattenfall att öka tappningen maximalt.

19 november

Överbefälhavaren (ÖB) besöker Arvika. Länsstyrelsen i Västra Götaland övertar, enligt beslut den 18 november, räddningstjänstansvaret i Norra Älvsborgs Räddningstjänstförbund.

21 november

Vänern stiger och Länsstyrelserna i Västra Götaland och Värmland har tillsatt en gemensam analysgrupp. Man begär in underlag från kommunerna.

22 november

Vattennivån ökar i Arvika. Påfrestningarna på invallningarna är stora och några fördämningar håller inte. Kalk sprids i de uppdämda vattenmassorna för att förhindra smitta då avloppsvatten påverkar den våta miljön. Fortsatta varningar om extremt höga vattenflöden meddelas av SMHI. Läget bedöms fortsatt allvarligt men stabilt. Vägverket avdelar en särskild samverkansperson till Arvika och Säffle kommuner. Ett äldreboende i Arvika evakueras till Arvika sjukhus som hållit beredskap för detta.

23 november

Fortsatta varningar om extremt höga vattenflöden ges. Rikshemvärnschefen besöker Arvika.

24 november

Fortsatta varningar om extremt höga vattenflöden utfärdas. Kungen och prins Carl-Philip besöker Arvika. En samverkansofficerare skickas till Arvika från MD-M Strängnäs.

27 november

Statsministern och kommunministern besöker Arvika.

1 december

Flödena i det översvämningsdrabbade området har kulminerat. I stora och mycket sjöriska vattensystem stiger dock vattennivån ännu, främst i Vänern, meddelar SMHI.

5 december

Landshövdingen i Värmland kallar berörda aktörer till möte om översvämningsituationen.

7 december

Länsstyrelsen i Värmland frånträder ansvaret för kommunal räddningstjänst i Arvika och Säffle kommuner. SMHI:s prognos för Vänern visar att det höga vattenståndet kommer att bestå ända fram till sommaren.

14 december

Rapport från SMHI om konsekvenser vid sjunkande temperatur föranleder en analys av effekter på översvämmade områden vid minusgrader, ”scenario minus 10”.

15 december

Länsstyrelsen i Västra Götaland rekommenderar, efter ett omfattande analysarbete, kommuner och andra som berörs av översvämningsarna kring Vänern att vidta förebyggande åtgärder vid samhällsviktiga anläggningar som kan skadas vid en nivå motsvarande + 46,30 meter över havet.

7 januari

Räddningstjänstingripande till följd av läget i Upperudsälven upphör i Bengtsfors kommun.

12 januari

Efter att räddningstjänstinsatserna med anledning av översvämningarna inom Arvika successivt upphört sedan november avslutas den sista insatsen inom kommunen.

15 januari

Arvika kommuns ledningsorganisation med anledning av översvämningarna har det sista sammanträdet.

26 januari

Det höga vattenståndet består men läget är stabilt. Kontakterna mellan Länsstyrelsen i Värmland och Arvika kommun tas därefter vid behov.

7 april

Länsstyrelsen i Västra Götaland frånträder ansvaret för räddningstjänsten och återlämnar ansvaret för tappningen till Vattenfall. Vätern har nu nått en sådan nivå att vattendomens bestämmelser kan tillämpas samtidigt som kriterier för räddningstjänstingripande inte längre föreligger.

Det utdragna förloppet i Väternområdet påverkade flera län och kommuner samt medförde svåra beslutsproblem. Diagrammet i bilaga 3 illustrerar olika tidpunkter för beslut och förutsättningarna för dessa.



5 LÄNSSTYRELSESNAS LEDNINGARBETE

5.1 LAGSTIFTNING

Enligt länsstyrelseinstruktionen skall länsstyrelserna allmänt samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde, främja länets utveckling, noga följa länets tillstånd och underrätta regeringen om utvecklingen. Länsstyrelserna är också de högsta civila totalförsvarsmyndigheterna inom respektive län men medges bara ansvar för beredskapsförberedelser samt under höjd beredskap. Länsstyrelserna har vidare tillsynsansvar för vattenverksamhet enligt miljöbalken. Detta tillsynsansvar följer samma regler som länsstyrelsernas övriga tillsynsansvar inom miljöområdet.

Fordras omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst skall, enligt räddningstjänstförordningen, länsstyrelsen överta räddningstjänstansvaret i en eller flera berörda kommuner. Länsstyrelsen förordnar då en räddningsledare samt biträder denne och hans stab.

Räddningstjänstlagstiftningen kan dock inte tillämpas för en förebyggande hantering inför förväntade översvämningar eftersom förloppet innan översvämningarna inte anses uppfylla villkoren för ett räddningstjänstingripande. Översvämningarna måste i princip således ha inträffat innan lagen kan tillämpas. Samtidigt begränsas såväl länsstyrelsernas som vattenregleringsföretagens möjligheter till förebyggande åtgärder vid förväntade översvämningar av vattenlagstiftningen. Med vattendomarna följer frågor om ansvarsutkrävande och ersättning.

5.2 LEDNINGSPLANERING

Länsstyrelserna har utifrån lagstiftning med mera utarbetat sina respektive ledningsplaner. Planerna är dock till sitt innehåll i princip likartade. Fyra alternativa former för länsstyrelsernas agerande vid bland annat översvämningar kan urskiljas. Dessa är:

- A. Länsstyrelsen följer händelseutvecklingen, beredd att vidta åtgärder.
- B. Länsstyrelsen höjer sin beredskap samt bistår kommunen med samverkan, information, analyser, stöd till kommunal räddningsledare med mera.
- C. Länsstyrelsen utövar samordning grundad på frivilliga överenskommelser, utan att överta ansvaret för räddningstjänsten.
- D. Länsstyrelsen övertar ansvaret för den kommunala räddningstjänsten.

Länsstyrelsens uppgifter vid särskilda händelser innefattar stöd till kommunerna och bland annat samordning, information, förmedling av materiella och personella resurser, prioriteringsbeslut samt kontakter mot central nivå. Samverkan med många skilda aktörer utgör den viktigaste metoden för verksamheten. Om länsstyrelsens krisledningsorganisation sätts i tillämpning, med för händelsen adekvat sammansättning, verkar under länsledningen en stabschef med ansvar för lednings- och informationsfunktion, samverkan med mera.

5.3 SAMORDNING

Samordning av förberedande åtgärder med anledning av höga vattenflöden varierar mellan länen. De studerade områdena i Norrland har utvecklat formen regionala samordningsgrupper. Den planerande och icke operativa Älvgruppen Ljusnan/Voxnan bildades 1996 och samlas två gånger per år. Syftet är samordning av myndigheter och organisationer längs älven samt att genom kunskaps- och kompetensuppbyggnad rörande dammsäkerhet, höga flöden med mera skapa bättre lokala och regionala förutsättningar för hanteringen av höga flöden. Samverkan ger viktig organisations- och personkännedom. I gruppen ingår Länsstyrelsen i Gävleborg (sammankallande), Länsstyrelsen i Jämtland, Ljusnans vattenregleringsföretag, berörda räddningstjänster, dammägare och Gävleborgsgruppen (Försvarsmakten). Under 1999 genomförde Gävleborgs län en regional övning med scenariot höga flöden på Ljusnan/Voxnan. Översvämningar är också relativt regelbundet förekommande och erfarenheten är bred på området. I Västernorrland verkar man under i stort samma förutsättningar.

Inom Vänerområdet finns för vissa vattendrag en gemensam planering, dock inte för området i dess helhet. Samordning kring hela vattensystemet vid översvämningar utövas genom samverkan med respektive aktör.

5.4 LÄNSSTYRELSEN I GÄVLEBORG

Den 17 juli erhöll Länsstyrelsen i Gävleborg den första varningen för höga flöden på nivå 3 från SMHI. Länsstyrelsen organiserade då en krisledning enligt alternativ A men rörde sig över skalan till alternativ B.

Landshövdingen, försvarsdirektören, länsrådet med flera var engagerade i länsstyrelsens ledningsarbete. Detta kunde utföras inom ramen för det normala sambandet, ledningscentralen bemannades inte utan arbetet kunde utföras från ordinarie arbetsplats. Man följde utvecklingen via SMHI:s prognoser och kommunernas lägesrapporter samt samverkade med grannlänen. Vidare hanterades kontakter med andra aktörer såsom Försvarsmakten och SRV.

Länsstyrelsen var också förberedd på att hantera eventuella miljö- och hälsoproblem som kunde uppkomma. Man följde läget och eventuell problembild för dricksvattenförsörjning och avloppsrening under översvämningarna. Några kommunala vattentäkter hölls under särskild uppsikt genom regelbundna provtagningar. I vissa delar av länet har en stor andel av invånarna enskild vattenförsörjning, som bedömdes ha större problem. De höga grundvattennivåerna medförde att brunnarna fick in vatten från andra håll än normalt och avloppsreningsverken bräddade. Vattenflödena till reningsverken ledde till utsläpp av otillräckligt renat avloppsvatten. Det fanns anledning att noga följa läget lokalt, både från miljö- och hälsoskyddet och hälso- och sjukvården, för dricksvattenförsörjningen och risken för epidemier på grund av förorenat vatten. Det omfattande regnandet skapade också stora problem för länets lantbrukare. Inom länsstyrelsen togs kontakter mellan miljö- och fiskeenheten, länsveterinären och kansli- och försvarsenheten. Kontakter togs också med smittskyddsläkaren, länsveterinär i grannlän samt självklart med berörda kommuner.

Samordningsgruppen för information vid höga flöden organiserades i Östersund mot bakgrund av de risker som förelåg samt behovet av samordning och information. Representanter för länsstyrelsen medverkade vilket gav myndigheten möjlighet att i ett tidigt skede få en samlad bild av utvecklingen liksom att göra egna ställningstaganden och via gruppen påverka beslut i olika riktningar. Under perioden 19 till 28 juli ledde gruppen dagligen 1-2 telefonkonferenser med samtliga berörda aktörer, främst kommunledningar och räddningstjänster.

Intresset från media var påfallande och en stor del av länsstyrelsens insatser inriktades mot mediakontakter. Regelbunden information på länsstyrelsens hemsida och från media bidrog till en god informationsspridning.

Länsledningen övervägde inte i något skede att i enlighet med räddningstjänstlagen överta ledningsansvaret för den kommunala räddningstjänsten. Ledningsarbetet gentemot kommunerna inriktades på att bistå dessa med erforderligt regionalt stöd. I det inledande skedet var främst Ovanåkers kommun drabbad inom länet. Representanter för länsstyrelsens försvarsenhet besökte den 19 juli kommunledning och räddningschef i Edsbyn i Ovanåkers kommun. Man begärde i ett tidigt skede in dagliga lägesrapporter från berörda räddningstjänster och kontaktade sedan dessa två gånger dagligen för närmare konsultationer. I Ovanåkers fall hade länsledningen direktkontakt med kommunledningen. Den 26 juli hade samtliga kommuner utom Ovanåker återgått till normal beredskap. Ovanåker återgick till normal beredskap några dagar senare.

Sammanfattningsvis verkade länsstyrelsens krisledning vid översvämningarna som en bakre stab och var mycket aktiv. Insatserna gällde främst samordning och kontakter med aktörer på

regional och central nivå. Resurser lokaliserades, förmedlades och fördelades inom respektive kommun.

Länsstyrelsen anser att såväl de egna uppgifterna som andras hanterades på ett mycket bra sätt och att ledning och samordning fungerade väl. Insikten om behovet av och förmågan till samverkan har förbättrats avsevärt, bland annat till följd av nätverksuppbyggande och övningsverksamhet. Länsstyrelsens uppfattning är att det goda arbetsresultatet beror på professionella insatser, ett mycket gott samarbete, enighet bland parterna och tillgängliga resurser. Länsstyrelsens roll och ansvar vid extraordinära situationer uppfattas dock ofta av berörda aktörer som otydlig.

5.5 LÄNSSTYRELSEN I VÄSTERNORRLAND

Den långvariga nederbörden sommaren 2000 medförde stigande vattennivåer och risk för extrema flöden även i Västernorrlands län. Efter fyra veckors regnande tog samhället ett helhetsgrepp om översvämningssituationen. Myndigheter och andra organisationer samordnade sina verksamheter.

Länsstyrelsen i Västernorrland höjde beredskapen mot alternativ C och organiserade sin räddningsledning bestående av länsledningen, delar av förvaltningspersonalen samt informationschefen.

Länsstyrelsen utgjorde en bakre ledning och utövade en samordnande roll till stöd för de ansvariga kommunerna. Man förvissade sig vid kontakter med räddningsledarna att dessa hade kontakt med de kommunala ledningsgrupperna. Vid vissa svårare räddningstjänstbeslut var länsstyrelsen delaktig och stödde de kommunala räddningsledarna. I övrigt följde man händelseutvecklingen och särskilt följde man läget för miljö- och hälsoskydd utifrån en problembild som liknade den i Gävleborgs län och på ett likartat sätt. Landshövdingen besökte vid ett antal tillfällen, någon gång tillsammans med berörda ministrar och kungen, drabbade områden i länet.

Länsstyrelsen bedömde att läget utvecklades till en situation då delar av länet hade drabbats av en svår påfrestning som hotade grundläggande värden i samhället, men bedömde att ett övertagande av ledningsansvaret för räddningstjänsten i berörda kommuner i enlighet med räddningstjänstförordningen inte skulle förbättra insatsen och såg fortsatt som sin huvudsakliga roll att stödja de utsatta kommunerna.

Länsstyrelsen var representerad i Samordningsgruppen för information vid höga flöden (se Länsstyrelsen i Gävleborg). Gruppen sammanträdde regelbundet och dagligen under perioden 19 juli till 28 juli då länsstyrelsen återgick till normal beredskap.

Trycket från media och det allmänna behovet av information var stort. Informationsfrågorna utgjorde vid denna liksom vid andra extraordinära händelser en central del i hanteringen. Utifrån gjorda erfarenheter kan länsstyrelsen se en utveckling av en eventuell framtida roll som samordnare av informationsinsatserna.

Länsstyrelsen i Västernorrland drar i en egen rapport om hanteringen av händelsen slutsatsen att samverkan med berörda myndigheter och andra organisationer i stort ”fungerat utomordentligt bra” samt att ”det har varit lätt att engagera” dessa. Utvecklingen av nätverk, övningsverksamhet, utbildning och fokus på hot och risker som ökat förståelsen för säkerhetsfrågor anses ha medfört en bättre hantering. Man upplever dock att myndighetens befogenheter vid en händelse av detta slag uppfattas som oklara och att ett starkt behov av klargörande om ansvarsfördelning föreligger.

Inför kommande situationer med höga flöden ser länsstyrelsen också det som mycket angeläget att SMHI:s prognosmodeller utvecklas. Rutiner för en snabb och förståelig informationsöverföring till berörda beslutsfattare måste finnas utvecklade så att nödvändiga insatser kan göras i tid och effektiv ledning och samordning kan utövas.

5.6 LÄNSSTYRELSENA I VÄRMLAND OCH VÄSTRA GÖTALAND

Länsstyrelsen i Värmland agerade inledningsvis i en samordningsroll enligt alternativ A för länsstyrelsens agerande vid översvämningar med mera, men rörde sig vidare över hela skalan till D. Allvarligast var läget i Arvika kommun där man till följd av Glafsfordens stigande nivå var beroende av avtappning via Byälven genom öppning av fler luckor i Säffle kanal. Sjöfartsverket, som har ansvar för denna avtappning, vägrade utföra ytterligare sådan genom Byälven utan direkt order av räddningsledare. Eftersom inget räddningstjänstingripande pågick i Säffle kommun, fattade länsstyrelsen beslut om att i enlighet med räddningstjänstförordningen överta ansvaret för den kommunala räddningstjänsten i Arvika och Säffle kommuner den 15 november 2000. Arvika kommuns räddningschef utsågs till räddningsledare.

Beslutet om övertagande var således inte föranlett av att den kommunala räddningstjänsten saknade resurser eller inte kunde hantera situationen. Räddningstjänsten i Arvika tycktes vara välorganiserad och hade stöd av andra kommuners räddningstjänster samt av betydande militära resurser och frivilligresurser. Länsstyrelsen bedömde att den uppbyggda

organisationen fungerade väl. Någon parallell organisation vid länsstyrelsen ansågs därför inte behövas. Vid länsstyrelsen fanns för lägesuppföljning med mera endast en mindre stab med jour i hemmet nattetid. Informationsfunktionen fanns i huvudsak koncentrerad till Arvika. En samverkande informatör och kontaktman mellan Arvikas räddningstjänst och länsstyrelsen utsågs. Den 7 december frånträdde Länsstyrelsen i Värmland räddningstjänstansvaret i Arvika och Säffle.

Konsekvenserna för övriga Värmland var små i förhållande till situationen i Arvika. Kommunerna i Värmland ombads dock att till länsstyrelsen regelbundet redovisa läget och konsekvenser av olika vattennivåer. Rapporter lämnades även från samverkande myndigheter och företag såsom Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket, kraftbolag, Försvarsmakten, landstinget, SOS Alarm och polismyndigheten. Länsstyrelsen sammanställde och vidarebefordrade lägessammanfattningar till berörda aktörer. Fortlöpande vidarefaxades också rapporter till miljö-, försvars- och finansdepartementet (länsstyrelseenheten). Landshövdingen och annan personal hade också telefonkontakter med berörda departement. Vid ministerbesök i drabbade kommuner deltog landshövdingen.

Länsstyrelsen var förberedd på att hantera eventuella miljö- och hälsoskyddsproblem som kunde uppkomma. En analysgrupp för smittskydd fanns förberedd men behövde inte agera nämnvärt. Kommunernas efterfrågan hos länsstyrelsen på miljöexpertis var mycket begränsad.

Länsstyrelsens hemsida uppdaterades regelbundet med information för hela Värmland. För detaljerad information om läget i respektive kommun hänvisades till kommunernas hemsidor. Länsstyrelsens sammanställningar av information begränsades successivt vilket också innebar att inrapporteringen till länsstyrelsen från berörda begränsades.

Under förloppet kom insatserna från Länsstyrelsen i Värmland allt mer att handla om samarbete med Länsstyrelsen i Västra Götaland. I detta län agerade länsstyrelsen också över hela skalan A-D för länsstyrelsens agerande vid översvämningar med mera. Länsstyrelsens i Västra Götaland ledningsgrupp för denna typ av särskilda händelser hade dagliga sammanträden för att följa upp händelseutvecklingen och bedöma behovet av ledningsstöd också på längre sikt. Dygnsrapporter inhämtades från kommuner som berördes av höga flöden som ett led i strävan att stödja kommunerna och förbereda ett eventuellt övertagande av räddningsledning. Länsstyrelsen hade främst kontakter med de kommunala räddningscheferna som hade vidarekontakter med sina respektive kommunledningar.

Perioden från 31 oktober karaktäriseras av Länsstyrelsen i Västra Götaland som ”en svår påfrestning” på vissa områden och föranledde en rad åtgärder för att förebygga olyckor och

kunna hantera en situation som kunde utvecklas till ett omfattande nödläge. Länsstyrelsen upplevde under denna period en stark efterfrågan på stöd och samordning från kommuner, räddningstjänster, kraftföretag med flera. Att påverka tappningen var därvid en fråga av strategisk betydelse.

Från den 31 oktober påtog sig Länsstyrelsen i Västra Götaland en aktiv roll för samordning om i första hand situationen i Dalslands kanal (Upperudälvens avrinningsområde) mellan kommuner, kraftbolag, Länsstyrelsen i Värmland med flera i syfte att förhindra svåra konsekvenser i området. Omfattande kontakter togs. Genom att skjuta på beslut om en större tappning gavs samtliga berörda en tidsfrist att vidta de nödvändiga förebyggande åtgärder som senare underlättade insatserna.

Efter att berörda aktörer försökt hantera läget sedan den 31 oktober blev den 7 november läget akut i Dalslands kanals sjösystem med tillrinningsområden i Värmlands län. Birka Energi ansåg sig tvungna att öka tappningen från sjön Stora Le i Årjängs kommun i Värmland för att inte äventyra dammsäkerheten. Räddningschefen i Bengtsfors kommun i Västra Götaland bedömde att åtgärden där skulle få allvarliga konsekvenser och fattade den 7 november beslut om att en räddningstjänstsituation förelåg. Räddningsinsatser pågick inte vid denna tidpunkt i Årjäng varför räddningschefen i Bengtsfors bedömde att någon av länsstyrelserna borde överta räddningstjänstansvaret i enlighet med räddningstjänstförordningen för att kunna beordra kraftbolaget att begränsa tappningen. Överläggningar hölls mellan landshövdingarna och eftersom konsekvenserna bedömdes bli mest omfattande i Bengtsfors var Länsstyrelsen i Värmland beredda att ”delegera” beslutsrätten till Länsstyrelsen i Västra Götaland, som dock aldrig gjorde någon sådan framställan. Den 7 januari upphörde räddningstjänstingripandet i Bengtsfors kommun.

I slutet av oktober var också Vänerns vattennivå extrem jämfört med normalsituationen. Länsstyrelsen i Västra Götaland överlade med Vattenfall om de stigande nivåerna. Den 8 november föreslog länsstyrelsen att företaget borde göra avsteg från vattendomen och öka tappningen för att begränsa ytterligare nivåhöjningar. Länsstyrelsen erinrade också Vattenfall om miljöbalkens bestämmelser, där det framgår att initiativ och ansvar för en sådan åtgärd ligger hos dammägaren. Vattenfall meddelade att en tappning utöver vattendomens bestämmelser endast skulle komma att genomföras i det fall länsstyrelsen beordrade företaget med stöd av räddningstjänstlagen. Eftersom någon räddningstjänstsituation inte förelåg till följd av den höga vattennivån i Väneren i berörda kommuner saknade länsstyrelsen befogenheter att besluta om en sådan åtgärd. För att begränsa omfattande skador till följd av översvämningarna på längre sikt tog landshövdingen ånyo kontakt med Vattenfall den 17 november och begärde att företaget skulle öka tappningen från Väneren, även om detta innebar avsteg från vattendomens bestämmelser. Vattenfall meddelade åter att företaget inte har för avsikt att överskrida domen. Då vattendomens bestämmelser inte medgav en tillräcklig

tappning och för att motverka överhängande fara för allvarliga översvämningar med svåra konsekvenser beslutade Länsstyrelsen i Västra Götaland den 18 november, i samråd med Länsstyrelsen i Värmland, om att med stöd av 34 § räddningstjänstförordningen från och med den 19 november överta ansvaret för räddningstjänsten i Norra Älvsborgs räddningstjänstförbund, det vill säga inom den kommun där Vattenfalls anläggning för reglering av Vätern är belägen. Avsikten med beslutet var således enbart att kunna öka tappningen från Vätern. Ansvaret för räddningstjänsten i berörda kommuner bibehölls av respektive räddningschef. Länsstyrelsen ålade så Vattenfall att, oavsett vad som föreskrevs i vattendomen, öka tappningen så mycket som möjligt.

Därefter beslutade Länsstyrelserna i Västra Götaland och Värmland att tillsätta den gemensamma analysgruppen Vätern. Prognosen visade att det höga vattenståndet i Vätern skulle bestå ända fram till sommaren. Förberedande analyser gjordes såsom beredskap för kyla och snöstorm mot bakgrund av den kommande vintern. En rapport från SMHI om konsekvenser vid sjunkande temperatur föranledde den 14 december en analys av effekter på översvämmade områden vid minusgrader. Efter ytterligare analysarbete rekommenderades den 15 december kommuner och andra som berördes av översvämningarna kring Vätern att vidta förebyggande åtgärder vid samhällsviktiga anläggningar.

Den 7 april frånträdde Länsstyrelsen i Västra Götaland ansvaret för räddningstjänsten och återlämnade ansvaret för tappningen till Vattenfall. Vätern hade då nått en sådan nivå att vattendomens bestämmelser kunde tillämpas samtidigt som kriterier för räddningstjänstingripande inte längre förelåg.

Sammanfattningsvis anser de båda länsstyrelserna att ur dessa mycket komplexa förlopp uppstod situationer som visar på oklara ansvarsförhållanden och brister i regelverken. Diskussioner uppstod om ekonomiskt ansvar och skadeståndsanspråk. Genom länsstyrelsebeslut i samråd med berörda aktörer tillämpades räddningstjänstlagens bestämmelser så långt möjligt för att motverka överhängande risk för allvarliga översvämningar. När kriterierna för räddningstjänst inte är uppfyllda saknas möjligheter för myndigheterna att ingripa i förebyggande syfte. Samhället måste avvakta tills dess skadan inträffat eller nära inträffat då ingripande kan ske med stöd av räddningstjänstlagen. Trots ett uppenbart behov av förebyggande åtgärder kan beslut inte fattas innan lagens bestämmelser kan tillämpas. Det är då för sent att effektivt påverka händelseförloppet.

I skrivelse från Länsstyrelsen i Västra Götaland till regeringen i april 2001 anges att Länsstyrelserna i Värmlands och Västra Götalands län liksom företrädare för kraftföretag, kommuner och intresseorganisationer inser behovet av en fortsatt hög tappning av Vätern i förebyggande syfte. Väterns problembild skiljer sig avsevärt från andra reglerade sjöar

genom sin mycket stora vattenvolym, stora tillrinningsområden, begränsade avbördningsmöjligheter samt dess direkta betydelse för sjöfart och andra samhällsintressen. Detta innebär att helt andra tidsperspektiv måste beaktas vid en situation som den som påbörjades under senhösten 2000. Dessutom är Vänerens avbördnings begränsad till det enda utloppet Göta Älv som är ett av Sveriges mest skredbenägna områden. Länsstyrelserna vill i skrivelsen uppmärksamma regeringen på förhållandet och behovet av att initiativ skyndsamt tas till översyn av nuvarande regelverk. Översynen bör syfta till att genom ett tillägg i miljöbalken göra det möjligt för länsstyrelsen att besluta om ändrad tappning för att motverka allvarlig fara. Avsikten är att ingripanden skall kunna göras i ett tidigare skede än räddningstjänstlagen medger. Länsstyrelserna anser det angeläget att påtalade brister i lagstiftningen uppmärksammas i pågående utredningar på området.

Erfarenheter

Länsstyrelserna ser sin roll vid särskilda händelser i första hand som stödjande, utom då händelse enligt räddningstjänstlagen föreligger, då även direkt ledningsansvar kan bli aktuellt.

Länsstyrelser behöver kompetens för analys och värdering av prognoser och andra underlag.

Ansvarsförhållandena vid särskilda händelser kan upplevas som otydliga. Tillämpning av miljöbalkens bestämmelser, vattendomar och ekonomiskt ansvar behöver särskilt ses över för att uppnå en för hela samhället effektiv hantering vid höga flöden.

Särskilda händelser kan inte alltid avgränsas och hanteras utifrån administrativa gränser. Omfattande översvämningar kräver samordning över länsgränser.

En samordning utifrån gemensamma intressen, utformad och anpassad till förhållandena i respektive område, underlättar utbyte av information och beslutsfattning i de fall då vattenföringen påverkar flera kommuner och län.

Till varje vattensystem bör utifrån struktur knytas en organiserad och samordnad planering som beaktar hela systemets förutsättningar och tillvaratar erfarenheter. Den skall kunna ge underlag för länsstyrelsers planering och beslut om förebyggande åtgärder.



6 KOMMUNERNAS LEDNINGSBETE

6.1 OVANÅKERS KOMMUN

Ledningsplaneringen

För situationer som inte kan hanteras inom ramen för ordinarie organisation och arbetsmetoder finns "Ledningsplan för Ovanåkers kommun vid särskild händelse och svår påfrestning i fred och under höjd beredskap". Ett viktigt mål för kommunen är att förbereda sig för att klara av ledning och att driva verksamhet under speciella förhållanden. Ovanåkers riskbild domineras av bland annat höga vattenflöden som kan ställa krav på kommunala insatser kring ledning, samverkan och information. Översvämningar kan få svåra konsekvenser för såväl enskilda invånare som olika verksamheter. Det anses därför vara viktigt att riskgrupper i ett tidigt skede erhåller information för att så långt möjligt förebygga eventuella skador.

Kommunens övergripande ledning vid särskilda händelser utövas av kommunstyrelsen. En ledningsgrupp finns utsedd för att snabbt kunna upprätta ledningsförmåga. Gruppens ledamöter är kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande, kommunchef, räddnings-/säkerhetschef, teknisk chef, eventuell annan berörd förvaltningschef samt informationsansvarig och webbmaster. Till gruppen kan utifrån behov knytas exempelvis ordförande för nämnd eller kommunalt bolag samt specialkompetens i olika former. De som ingår i gruppen kan sammankalla denna men räddnings-/säkerhetschefen har huvudansvaret för åtgärden. Enligt delegation kan beslut fattas av ledningsgruppens kommunstyrelserepresentanter i fullmäktiges, styrelses eller annan nämnds ställe. Som stöd för ledningsorganisationens verksamhet finns servicefunktioner. Ledningsarbetet dokumenteras i dagbok. Till uppgifterna hör att samordna samhällsverksamheter, samordna information, fatta myndighetsbeslut och prioritera resurser. För samverkan innehåller planen en förteckning över externa aktörer och hur dessa kontaktas.

Kommunens ledningsgrupp har det övergripande ansvaret för informationsinsatserna. Dessa utgör en betydande del av ledningsarbetet. Kommunen har en särskild informationsplan av vilken bland annat framgår att "Ovanåkers kommun skall ha en beredskap för att kunna ge korrekt information, besvara frågor, ge råd och anvisningar samt motverka felaktig ryktesspridning. Människans behov skall stå i centrum".

Informationsplanen avser såväl extern information riktad till allmänhet och media som intern information riktad till förvaltningar och anställda samt information till samverkande aktörer. Till informationsarbetet kan exempelvis hemskyddet knytas. Ett antal övriga kanaler för

information finns listade i planen. Lokaler för pressinformation respektive upplysningscentral finns utsedda.

Hösten 1996 bildades Älvgruppen, planeringsgruppen för höga vattenflöden, där även länsstyrelsen är representerad. Gruppen har bidragit till utvecklade personkontakter som anses vara en viktig framgångsfaktor.

Regelbundna översvämningar under lång tid har medfört att hela kommunen var väl förberedd när de höga vattenflödena drabbade Ovanåker i juli 2000. Vid sidan av tidigare gjorda erfarenheter anses regelbundna övningar ha bidragit till en väl fungerande hantering. Under 1999 genomfördes tre stora övningar. Planeringen av ledning och information har således prövats vid både verkliga händelser och vid övningar.

Ledningsarbetet

Onsdagen den 19 juli erhöll Ovanåkers kommun ett meddelande med varningsnivå 2 från SMHI angående mycket höga flöden. Vattennivån steg snabbt och man hade bland annat mycket stora vägproblem. Kommunens räddningschef beslöt sätta in åtgärder enligt räddningstjänstlagen. Delar av kommunens ledning samlades och började agera. Bland annat kontaktades hemvärnets och hemskyddets kontaktpersoner.

Kommunen arbetade efter organisationsschemat vid översvämning. Kommunens ledningsgrupp sammankallades och sammanträdde dagligen under perioden 20 till den 28 juli på brandstationen i Edsbyn i nära samarbete med räddningstjänsten. Den 21 juli informerades kommunstyrelsen om läget. Ledningsgruppen följde utvecklingen och diskuterade nödvändiga åtgärder och beredskap för eventuella insatser, beroende på händelseutvecklingen. Bland annat följde man dagliga prognoser från SMHI och Vägverkets uppgifter om avstängda vägar. Representanter för ledningsgruppen och räddningschefen besökte också drabbade områden för att ge och få information om läget. Initiativet uppskattades mycket av kommuninvånarna.

Kommunen agerade utifrån informationsplanen. Kommunväxeln bemannades i ett tidigt skede och hölls öppen dygnet runt. Kommunens hemsida användes och aktualiserades regelbundet med rapporter om det allmänna vattenläget samt information om brunns- och badvatten. Även brandstationerna hölls öppna. Det hölls också informationsmöten. Hemskyddet anses på ett mycket värdefullt sätt ha bidragit med insatser för att dämpa den allmänna oron genom bland annat hembesök. Närradion utgjorde också en informationskälla för invånarna. Enligt sändlista informerades förutom samtliga berörda parter också media dagligen via e-post och fax enligt sändlista. Mediabevakningen var intensiv och även ett antal presskonferenser organiserades. Kommunen noterade särskilt att tillgången till dagens många

informationskanaler och stora informationsspridning kräver samordning för samstämmighet som är avgörande för en trovärdig informationshantering.

Ledningsgruppens regelbundna möten med förvaltningscheferna anses ha underlättat hanteringen. Förvaltningarna samarbetade också med räddningstjänsten. Socialförvaltningen upplevde inga stora störningar utan bedrev ordinarie verksamhet och hade POSOM-gruppen förberedd. Främst berördes den tekniska verksamheten och miljöverksamheten, vilka båda hade full bemanning. Några stora miljöproblem uppstod inte men kommunen höll en hög beredskap på området, bland annat till följd av risken för föroreningar. Utvecklingen i området följdes genom inspektioner av fastigheter, provtagningar med mera. Information om miljöfrågor fanns regelbundet uppdaterad, bland annat på kommunens hemsida. Voxnan hade förhöjda värden av avloppsrelaterade bakterier på badplatser och bedömdes som tjanlig med anmärkning för bad.

Ledningsgruppen samverkade bland annat med hemvärnet och hemskyddet. Deltagandet var omfattande trots de rådande semestertiderna. Kommunen framhåller hemskyddets och hemvärnets stora betydelse och det goda samarbete man hade med de båda organisationerna. Dessa utgjorde en viktig kontakt- och informationsyta för invånarna, vilket underlättade ledningsgruppens arbete och bidrog till att fokusera på drabbade individer.

Ledningsgruppen var vidare i ständig kontakt med länsstyrelsen som också besökte kommunen den 19 juli. Länsstyrelsen anses ha en viktig roll för samverkan mot regionala och centrala organ. Centralisering inom vissa organisationer anses ha försvårat kommunens samverkan med dessa något.

Samordning och samverkan med länsstyrelsen och andra skedde även inom ramen för Samordningsgruppen för information vid höga flöden. Kommunen hade goda kontakter med viktiga aktörer såsom SMHI och Vattenregleringsföretagen genom samordningsgruppens dagliga telefonmöten, där samtliga berörda kommuner och länsstyrelser deltog. Beslut föranleddes av diskussioner inom gruppen. Kommunen företrädde där främst av räddningschefen som förde information vidare till kommunens ledningsgrupp. Den framgångsrika hanteringen, som man upplevde, anses till stor del vara en följd av en lyckad samordning.

Ledningsgruppens arbete bedrevs mot slutet i reducerade former. Samråd skedde då via e-post och telefonkontakter. Den 1 augusti upphörde begreppet räddningstjänst med anledning av översvämningarna att gälla.

De kommunala kostnaderna till följd av översvämningarna beräknas uppgå till cirka 14 Mkr, varav cirka 2,5 Mkr kan hänföras till räddningstjänst. Cirka 11,5 Mkr avser kommunala kostnader för skador med mera.

Kommunen anser att det förebyggande arbetet, personkännedomen, det breda nätverket för samordning samt det goda samarbetsklimatet är grundläggande faktorer för det positiva resultatet man upplevde. En stor del av hanteringen var ett väl inövat och medvetet samverkansarbete. Redan i ett tidigt skede kunde nätverket med kommunen, frivilligorganisationer, myndigheter och företag mobiliseras.

6.2 ÅNGE KOMMUN

Ledningsplaneringen

Hösten 1999 antog kommunfullmäktige i Ånge ”Ledningsplan för kommunledning vid större olyckor, svåra påfrestningar samt höjd beredskap”. Enligt planen skall kommunen ha en omedelbar förmåga att etablera en samordnad och uthållig ledning av den kommunala verksamheten, genom att organisera en beslutsgrupp med förtroendevalda samt en ledningsgrupp och stödfunktioner med tjänstemän. Även en informationsgrupp är utsedd och representanternas olika funktioner definierade. Kommunstyrelsens arbetsutskott skall fungera som beslutsgrupp. Kommunens tjänstemannaledning leder det operativa arbetet i ledningsgruppen. Ordförande för ledningsgruppen är kommunens kanslichef, vice ordförande är tekniska förvaltningens chef. I övrigt ingår i ledningsgruppen med hänsyn till situationen förvaltningschefer, informationssekreterare och beredskapssamordnare/säkerhetsansvarig. Härutöver kan andra befattningshavare knytas till ledningsgruppen vid behov.

Representant(er) i kommunens beslutsgrupp, som i kommunstyrelsens eller andra berörda nämnders ställe utgör kommunledning, skall ha nödvändig behörighet genom delegation. De beslut som fattas av beslutsgruppen måste uppfylla de formella kraven i kommunallagen. Det är exempelvis inte möjligt att förtroendemän och tjänstemän fattar beslut gemensamt. Inte heller kan delegation ske till grupper av tjänstemän. Rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän skall inte ändras. Det innebär att de förtroendevalda (beslutsgruppen) skall fatta övergripande och principiellt viktiga beslut som gäller prioriteringar, servicenivåer, organisationsfrågor, resursfördelning och ansvarsfrågor. Tjänstemännen (ledningsgruppen) skall ta fram beslutsunderlag och verkställa de politiska besluten.

Beslutsgruppen svarar också för att det lokala Totalförsvarsrådet, ett förberedande och planerande samverkansforum med företrädare för myndigheter och andra organisationer, regelbundet sammankallas till överläggningar. Till Ånges riskbild hör höga flöden och

översvämningar som kan få svåra konsekvenser på hela samhället och medföra krav på omfattande ledning, samverkan och information. Inom Älvgruppen samordnar och planerar berörda myndigheter och andra organisationer särskilt för höga flöden. Planering, övningar och erfarenheter har medfört en praktisk och mental beredskap för översvämningssituationer.

Ledningsarbetet

Efter larmrapporter om höga vattenstånd och en varning på nivå 2 från SMHI, infann sig i Ånge på onsdagskvällen den 19 juli räddningschefen på brandstationen för information om läget. Han samlade den kommunala ledningsgruppens ordförande och vice ordförande, tillika teknisk chef, för att informera om den uppkomna situationen. Även länsvägsmästaren deltog.

På torsdagsmorgonen den 20 juli, efter information från räddningschefen, beslutades om att ledningsgruppen skulle förstärkas. Informationsenheten fick uppdraget att inkalla kommunens beslutsgrupp, en informatör för att sköta informationen kring händelsen och en antecknande assistent. Klockan 10.00 samlades beslutsgruppen samt delar av ledningsgruppen för information. Beslut fattades om att kommunalrådet skulle vara pressansvarig. Kommunväxeln bemannades dagtid även helg under den period ledningsgruppen verkade.

Beslutsgrupp och ledningsgrupp höll avstämningsmöten om läget i kommunen. Händelseutvecklingen som varit och som eventuellt skulle komma analyserades och en planering upprättades. Till exempel diskuterades en eventuell evakuering av delar av Ånge. Efter handläggning i beslutsgruppen fattade räddningschefen beslut om en husbränning i Torpshammar.

Ledningsgruppens huvudsakliga uppgift var att hålla externa kontakter med berörda aktörer för lägesrapportering och resursförstärkning. Ledningsgruppen deltog i de telefonmöten med Vattenregleringsföretagen som organiserades dagligen. Ordföranden hade vidare särskilda kontakter med länsstyrelsen om läget samt om resurser såsom helikopterstöd, broar och bandvagnar. Förutom räddningstjänst, Vattenregleringsföretagen och länsstyrelse stod man i kontakt med bland andra grannkommuner, hemvärn, polismyndighet, kraftbolag, Vägverket, och SJ. Fredagen den 21 juli besökte landshövdingen och försvarsministern kommunen.

Internt informerades, hanterades och samverkades kring frågor som berörde teknik, miljö och vård. Även i Ånge fanns anledning till god observation från miljö- och hälsoskyddet med en problembild liknande den i Ovanåker. Förvaltningscheferna eller motsvarande representerade sina verksamheter i ledningsgruppen.

Delar av besluts- och ledningsgrupp verkade i omgångar. Trots en hård belastning på kommunen var arbetssituationen för kommunens ledningspersonal inte alltför pressad och några problem kring avlösning uppstod aldrig. Ledningsgruppens personal var under nätterna i bostaden med beredskap. Räddningsledaren fanns på räddningscentralen. På kvällarna stängdes kommunväxeln med hänvisning till räddningstjänsten. Information fanns också att tillgå på kommunens hemsida.

På söndagsmorgonen den 23 juli inkallades inte gruppen utan informerades per telefon om läget som då bedömdes som stabilt. Dagboksnoteringarna avslutades i ledningsgruppen och fördes av skadeplatschef om de löpande uppgifterna.

De kommunala kostnaderna till följd av översvämningarna beräknas uppgå till cirka 12 Mkr, varav cirka 2 Mkr kan hänföras till räddningstjänst. Cirka 10 Mkr avser kommunala kostnader för skador med mera. Kommunen har fått besked om att statlig ersättning kommer att utgå för dessa med 9,5 Mkr.

Kommunen anser att ledningsplaneringen utgjorde en god grund för hanteringen med utrymme för flexibilitet och spontana lösningar. Ledningsplanen fungerade väl och följdes i princip under hela processen; larmning, sammankallande, gruppering, uppgifter med mera. Lednings- och beslutsgruppen verkade från räddningscentralen på brandstationen, vilket var en avvikelse från planen. Detta berodde på situationens karaktär och ett ömsesidigt beroende mellan kommunledning och räddningstjänst.

Kommunen upplevde översvämningarna som en verklig kris med en hård belastning på kommunen. Man anser dock att denna kris hanterades väl vilket bland annat kan tillskrivas en god ledningsplanering, god kompetens, personkännedom, ett gott samarbetsklimat samt engagemang från invånarna.

6.3 ARVIKA KOMMUN

Ledningsplaneringen

I Arvika kommuns beredskapsplan från 1999 anges kommunens ledningsformer. Ledningen skall kunna anpassas till alla situationer. Vid förhållanden som inte är normala skall ledningsorganisationen kunna utgöra en övergripande operativ ledning och organiseras som en beslutsgrupp bestående av förtroendevalda och en beredningsgrupp bestående av tjänstemän med nyckelfunktioner. Beslutsgruppen består av kommunstyrelsens ordförande och de båda vice ordförandena. Beredningsgruppen består av kommunchef,

informationsansvarig, räddningschef och övriga förvaltningschefer samt sakkunniga. Organisering sker utifrån händelsens art. Beredskapsplanen innehåller även uppgifter om informationsverksamhet och organisering av informationsenhet.

Ledningsorganisationen benämns ledningsgrupp. Dess främsta uppgifter är att analysera situationen och besluta om nödvändiga stödåtgärder. Ledningsgruppen har vidare huvudansvaret för information och rapportering. Ansvarsfördelningen inom gruppen är densamma som i ordinarie verksamhet, vilket innebär att exempelvis förvaltningscheferna ansvarar för frågor inom sina respektive verksamhetsområden.

Enligt delegationsregler skall beslut om att kommunens ledningsorganisation vid svåra påfrestningar och höjd beredskap skall träda i funktion delegeras till kommunstyrelsens ordförande. Brådskande beslut som berör flera olika verksamheter inom kommunen delegeras till beslutsgruppen.

I Arvika med omnejd fanns vid översvämningarna ingen lång och bred erfarenhet av extrema vattenflöden och kraftiga översvämningar. Det fanns då heller inte formaliserade förberedelser och samordning kring vatten och flöden genom vattenregleringsföretag och älvgrupper. Rutiner kring prognosunderlag och förvarningssystem var inte helt utvecklade.

Ledningsarbetet

Efter ihållande regn och mättade marker med mindre konsekvenser över hela Värmland steg vattnet och i november 2000 var översvämningen ett faktum med Glafs fjorden och Arvika i fokus. Den 28 november nåddes toppnivån, 3,14 meter över normal nivå. Tre dagar senare började vattnet att sjunka. Händelsen skulle komma att få konsekvenser för ledning och samordning under lång tid.

I Arvika kommun fattades beslut om att ledningsorganisationen för svåra påfrestningar med mera skulle börja tillämpas från och med lördagen den 11 november. Ledningsgruppen organiserade sig enligt plan i en besluts- och en beredningsgrupp. Alla förvaltningar/bolag var representerade i beredningsgruppen, liksom representant ur Försvarsmakten och polisen. Kommunteknik och elbolaget upprättade egna staber för insatser och samverkade också direkt med varandra.

Arvika kommun var helt beroende av vattenåtgärder i annan kommun och juridiskt var den enda möjligheten att länsstyrelsen tog över räddningsinsatsen i området. Efter önskemål från Arvika kommuns räddningschef tog Länsstyrelsen i Värmland med stöd av

räddningstjänstlagen över räddningsinsatsen i Arvika och Säffle kommuner den 15 november. Arvika kommuns räddningschef utsågs av länsstyrelsen till räddningsledare. Efter övertagandet fanns även Säffle kommun representerade i Arvika kommuns beredningsgrupp. Den 7 december återgick insatsledningen till respektive kommun.

Samverkan med länsstyrelsen och andra kommuner fungerade väl. Från samtliga kommuner i länet deltog under lång tid flera hundra brandmän i räddningsinsatsen. Karlstad bistod också med VA-personal för informations- och arbetsstöd då ett par hundra fastigheter i Arvika drabbades av VA-problem.

Försvarmakten, dess frivilligorganisationer och hemvärdet deltog också i stor omfattning i räddningsinsatsen. Utan det militära stödet från mitten av november anser sig kommunen haft svårt att klara situationen.

Sammantaget fungerade omfattande kontakter med många aktörer väl. Ytterligare exempel kan nämnas. Ett äldreboende vid hamnområdet evakuerades till en högre belägen sjukhusbyggnad vilket med landstingets stöd fungerade väl. Arvika tog vidare emot besök av ministrar och landshövding.

Det höga vattenståndet fick konsekvenser för miljö och hälsa som föranledde åtgärder. Problem med avloppen tvingade kommunens tekniska verk att släppa ut inte helt renat avloppsvatten i bland annat Glafs fjorden. Den extremt höga sjövattnivån medförde att tekniken bara klarade av att rena halva mängden avlopp i en fullständig reningsprocess. Resten renades endast mekaniskt med ett filter vilket gjorde processen mindre effektiv. Utsläppen utgjordes av den mekaniskt renade delen. Glafs fjorden bedömdes kunna klara utsläppen men kommunen uppmanade ändå till försiktighet eftersom det fanns risk för infektioner i det inte helt rena vattnet. Invånarna uppmanades också till försiktighet i nyttjandet av dusch och toalett.

Den 13 november organiserades en upplysningscentral. Två gånger dagligen gavs intern information via det kommunala intranätet och extern information via kommunens hemsida på Internet. Den utdragna processen medgav information efterhand till kommunfullmäktige med flera. Myndigheterna var noga med att tillhandahålla öppen och tydlig information såväl mot allmänhet som mot media. Det var viktigt med ett samlat budskap.

Representanter från kommunen tog personlig kontakt med drabbade invånare. Kommunstyrelsens ordförandes och kommunchefens verksamhet bedrevs till stor del ute

bland invånarna. Såväl kommunala representanter som media har förmedlat i huvudsak positiva reaktioner från befolkningen på insatserna.

Styrelsen för psykologiskt ansvar (SPF) har intervjuat 500 Arvikabor om kommunens roll i samband med översvämningarna. SPF tolkar resultatet som att en klar majoritet av invånarna anser att kommunen skötte sin informationsuppgift väl och att de flesta hade förtroende för hur kommunen hanterade översvämningssituationen.

Den 18 december inbjöds såväl försäkringsbolag som skadedrabbade kommuninvånare att mötas på en offentlig sammankomst i kommunal regi. Västra Värmlands Sparbank åtog sig då alla självrisker, även ickekunders.

De kommunala kostnaderna till följd av översvämningarna bedöms uppgå till cirka 84 Mkr varav cirka 23 Mkr kan hänföras till räddningstjänst. Cirka 61 Mkr avser kommunala kostnader för skador med mera, enligt en ansökan till finansdepartementet. Under förloppet arbetade ledningsgruppen löpande med den kommunala ekonomin, som avstämde efterhand med beslutsgruppen.

Kommunens ledningsorganisation med anledning av översvämningarna hade sitt sista sammanträde den 15 januari 2001. Sammanfattningsvis anser Arvika kommun att man under förutsättningarna klarade situationen väl. Det var en ovanlig händelse och samordning och samverkan skedde till stor del med respektive aktör. Initialt mötte kommunen svårigheter men efterhand blev hanteringen bra.

Erfarenheter

Översvämningar påverkar flera kommunala och andra lokala verksamheter. Det är viktigt att definiera en grundläggande planeringnivå och behov av insatser för att skydda betydande samhällsintressen.

Ett förberedande och medvetet samverkansarbete skapar nätverk och värdefulla personkontakter bland aktörerna inom ett helt vattensystem.

Till varje vattensystem bör knytas en organiserad och samordnad planering som tillvaratar erfarenheter och ger underlag för kommuners beredskaps- och översiktsplanering samt beslut om förebyggande åtgärder.

Det är viktigt för kommunernas planering att underlag finns om risker för bebyggelse och infrastruktur nära vattendrag samt att detta beaktas.

Lättförståeliga prognosunderlag och förvarningssystem behövs för att ge underlag för beslut hos kommun- och räddningsledningar. Detta förutsätter en samverkan mellan regleringsföretag och SMHI med flera. Kommunerna måste ha kompetens för att analysera och värdera prognoser och andra underlag.

Samverkan och information för ett helt vattensystem bör samordnas vid extrema flöden. Härigenom underlättas kommunernas ledning.

Vid översvämningar uppstår risker för miljö och hälsa som ställer krav på kommunala åtgärder inom teknik- och miljöområdet men också information. Exempelvis kan dricksvattenförsörjningen hotas av förorenade täkter, översvämmade vattenverk och trasiga ledningar.

Kommunerna måste prioritera vilka åtgärder som skall vidtas. Prioriteringar underlättas om sådana beslutssituationer har förberetts och övats.

Det behövs en organiserad, strukturerad och regelbunden information inom kommunens egna organisation.

Länsstyrelserna skall vid översvämningar främst stödja kommunerna med samordning och information.

7 ÖVRIGA AKTÖRER

7.1 FÖRSVARSMAKTEN

Vid de höga vattenflödena i norra Sverige år 2000 gjorde Försvarmakten punktvisa insatser med värnpliktig personal och hemvärnsförband i Ånge kommun samt hemvärnsförband i Ovanåkers kommun. I dessa kommuner och län skedde samverkan under genomförandet i allt väsentligt med Norra Militärdistriktets (MD N) lokala militärdistriktsgrupper. Dessa hämtade sitt stöd från distriktsstaben i Boden. Södra Militärdistriktet (MD S) genomförde en personellt och materiellt stor stödinsats inom Västra Götalands län, främst i Bengtsfors kommun. Inom länet skedde samverkan mellan länsstyrelsen och MD S samt mellan lokala militärdistriktsgrupper och kommuner. Erfarenheter av ledning och samverkan överensstämmer i hög grad med de som gjorts av Mellersta Militärdistriktet (MD M).

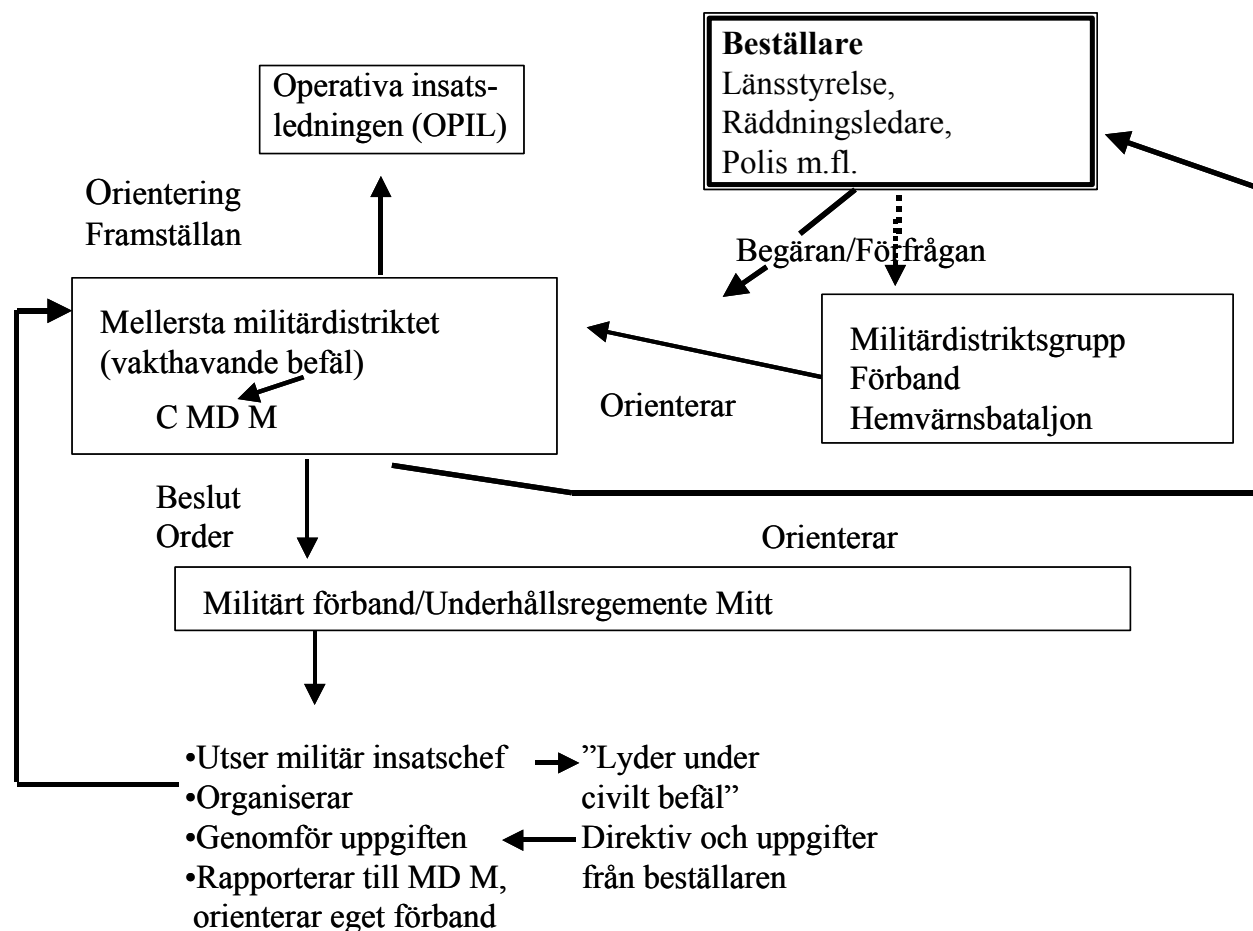
Försvarmaktens insats vid översvämningarna i Värmland, främst Arvika, var mycket omfattande och beskrivs nedan som exempel. Med anledning av att översvämningarna skedde inom flera militärdistrikt gav Högkvarteret, Operativa insatsledningen, och Mellersta Underhållsregementet ut order för stödet till samhället den 23 november, och Armétaktiska kommandot en taktisk sådan den 27 november. Den första reglerade resursfördelning i stort mellan militärdistriktet och den senare omfattade direkta uppgifter till ineliggande förband ur åldersklassen. MD M ställde uppgifter till Värmlandsgruppen som ledde de lokala militära insatserna i Arvika. Försvarmakten satte där in 100-120 befäl, 1100 värnpliktiga och 900 hemvärmän. Storleken av insatsen varierade över tiden och omfattade som mest cirka 200 man per dygn. Cirka 25 000 sandsäckar, 14 vattenpumpar, 12 stora elverk, 9 terrängfordon, 4 bandvagnar, Försvarmaktens ledningstrailer, 8 inhyrda fordon samt diverse annan materiel som matkantiner, drivmedelsdunkar med mera togs i anspråk. Kostnaderna för Försvarmaktens insats har beräknats till cirka 9 Mkr.

Hemvärdet med personal ut flera frivilligorganisationer utnyttjades i alla kommuner och har fått ett mycket stort erkännande för sina insatser. En förutsättning för att genomföra dessa har varit Försvarmaktens materiella stöd till organisationerna. I samband med översvämningarna under år 2000 kunde frågan om ekonomisk gottgörelse till denna personal lösas på ett mer tillfredsställande sätt.

De höga vattenflödena under år 2000 ställde för första gången stora krav på Försvarmaktens förmåga att ge stöd till den civila delen av samhället, efter det att den nya ledningsorganisation som blivit följden av 1996 års totalförsvarsbeslut och 2000 års ominriktning av Försvarmaktens verksamhet införts. Ansvarsförhållanden mellan olika militära ledningsinstanser vid sådant stöd till samhället klarades i en Försvarmaktsorder i december. Den innebär att Chef för Militärdistrikt (C MD) planerar, leder och samordnar

sådan verksamhet inom militärdistriktet (enligt räddningstjänstlagen samt Förordningen 1986:111 FM medverkan vid civil verksamhet). Chefen för Operativa insatsledningen (C OPIL) stödjer militärdistriktets insatser, prioriterar och samordnar resursinsatser. Chef för Underhållsregemente S, M, N samt Underhållsgrupp G understödjer C OPIL och C MD vid insatser till stöd för samhället. Vid insats omfattande mer än sju dygn eller med större förband skall insatsen regleras genom uppdrag från Högkvarteret.

Grundade på erfarenheter från inte minst de höga vattenflödena under sommaren 2000 har därefter respektive militärdistrikt givit ut planer för distriktets stöd till samhället för att berörda myndigheter skall ha en kunskap om Försvarsmaktens möjligheter att lämna begärt stöd. Försvarsmaktens lednings- och samverkansprinciper för stöd till samhället åskådliggörs i nedanstående bild.

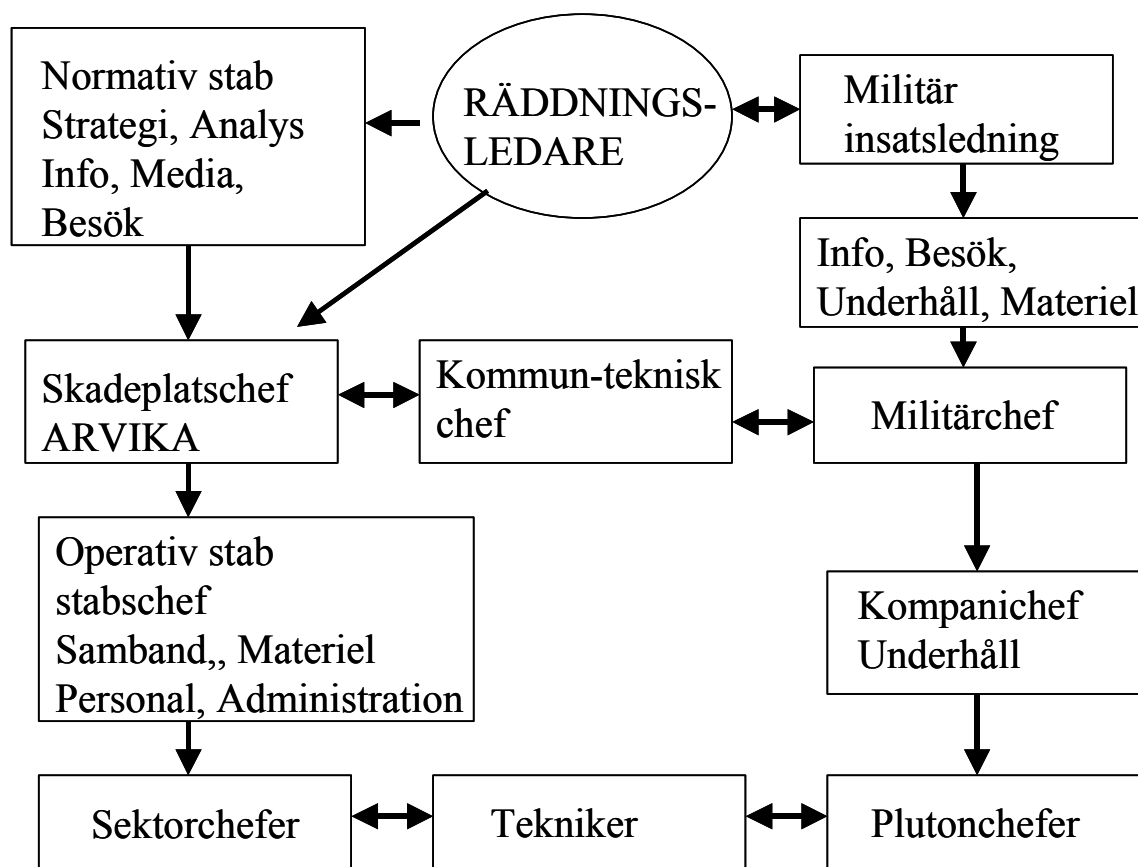


Figur 4: Försvarsmaktens lednings- och samverkansprinciper för stöd till samhället.

Militärdistrikten förutsätter att kommunerna går via länsstyrelse eller räddningsledare med begäran om stöd för att eventuella prioriteringar mellan kommuner vad gäller utnyttjandet av de militära resurserna skall kunna göras.

Kommunerna kan samverka direkt med såväl lokala militärdistriktsgrupper som hemvärnsförband under genomförande av verksamhet och under övningar.

I Arvika genomfördes samverkan mellan Försvarsmakten och räddningstjänsten enligt nedan.



Figur 5: Samverkan mellan räddningstjänsten och Försvarsmakten i Arvika.

I kommunens beredningsgrupp fanns därutöver en representant ur Försvarsmakten.

7.2 FRIVILLIGA FÖRSVARSGRUPPER OCH ANDRA FRIVILLIGA

Beroende på förutsättningar och behov utnyttjade kommunerna vid översvämningarna år 2000 skilda organisationer på olika sätt. Frivilligorganisationerna i Norrland har traditionellt och

vid höga flöden tidigare haft en stor betydelse. Organisationer såsom civilförsvarsföreningar, Svenska Röda Korset och motororganisationer samt Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) erbjöd sina tjänster och utnyttjades i flera fall av kommun- och räddningsledningar. I Ovanåkers kommun bidrog hemskyddet enligt kommunledningen i en mycket värdefull roll med informationsspridning, men även med praktiska och sociala insatser för invånarna.

I Arvika kommun ansåg några frivilligorganisationer att de inte utnyttjades på ett möjligt sätt, trots erbjudande från flera av dem. Till skillnad från i Norrlandskommunerna ansåg sig dock Arvika inte ha behov av ett så omfattande stöd från alla frivilligorganisationer.

Vikten av frivilligorganisationernas stöd till samhället vid olyckor och svåra påfrestningar, har framhållits av länsstyrelserna och kommunerna. Dessa anser att grunden för en effektiv samverkan med frivilligorganisationerna är en kommunal planering där förutsättningarna för respektive organisations verksamhet i samhällsstödet tydliggörs.

7.3 POLIS

Samverkan mellan länsstyrelser och länspolischefer fungerade tillfredsställande. Omorganisationen av polisen har däremot medfört ett antal negativa konsekvenser på lokal nivå. Polisen har inte möjlighet att på ett tillfredsställande sätt medverka vid kommunernas planering och övningar vilket upplevs som en brist. Under översvämningarna i Ånge och Ovanåker försökte polisen lösa uppkomna problem genom exempelvis vägavspärningar och trafik hänvisningar, men var för fåtaliga och hade för lite resurser. I Arvika klarades uppgifter och samverkan på ett bättre sätt men då skall beaktas att händelseförloppet där var långsammare och inte inföll under semestertid.

7.4 SMHI, SGI OCH SGU

SMHI tar fortlöpande fram en mängd information där främst prognoser och varningar är av intresse för länsstyrelser, kommuner och allmänhet under de förhållanden som behandlas i denna rapport. Denna information kompletteras med olika former av konsultation till exempelvis mottagare inom räddningstjänst. Under studerad period levererade SMHI meteorologiska och hydrologiska prognoser och varningar dels via väderrapporteringen i radions P1 och SMHI:s hemsida, dels via andra kanaler. SMHI:s vakthavande hydrolog och institutets kundtjänst svarade på frågor från allmänheten i stor omfattning, ca 500-700 samtal per vecka under sommarens översvämningssperiod. Hemsidan hade ett stort antal besök, som mest under en vecka 42 000. Genom SMHI:s affärsverksamhet spreds varningar även via kunder. Därigenom fanns varningar tillgängliga i andra radiokanaler, TV, tidningar, Internetportaler och andra hemsidor. Prognoser och varningar distribuerades också direkt till

berörda parter såsom räddningstjänst, regleringsföretag och kraftföretag. Under översvämningarna i juli 2000 deltog SMHI i Samordningsgruppens för information vid höga flöden i Östersund dagliga telefonmöten. Genom tillgången på regleringsföretagens mätpunkter för vattenstånd och SMHI:s meteorologiska och hydrologiska prognoser i samma samverkansgrupp kunde informationen till berörda länsstyrelser och kommuners räddningstjänst utformas på ett för dessa mer ändamålsenligt sätt.

Träffsäkerheten på prognoser och varningar under sommaren år 2000 var tillfredsställande. Den geografiska variationen av nederbördsmängden inom ett område var dock mycket stor vilket medförde att lokala situationer inte alltid kunde förutsägas.

SMHI har i en utredning om den egna verksamheten sammanställt erfarenheterna av sommarens kraftiga regn och översvämningar i södra Norrland år 2000. Bland annat framgår

- att bemanningen sommartid inte är dimensionerad för en sådan påfrestning,
- att Internet och hemsidan blev ett viktigt hjälpmedel att få ut prognoser,
- att behovet av SMHI:s stöd blev större under hösten än under sommaren beroende på att Samordningsgruppen för information vid höga flöden i Östersund var tränad för att hantera sådana situationer. Under hösten inträffade översvämningen i områden där inte samma beredskap fanns,
- att översvämningsskarteringen kom till viss användning för att beskriva potentiella översvämningsområden,
- att situationen i Vänerlandskapen blev långvarig eftersom flödet genom systemet är långsamt samt
- att SMHI bör ha beredskap för att personal ska kunna vara närvarande i räddningstjänstledningen vid framtida översvämningar.

SMHI:s framtida inriktning för att, med redovisade erfarenheter som grund, utveckla prognoser och varningar omfattar bland annat att operativt i akuta situationer kunna förutsäga förväntad vattennivå, att kunna ge säkrare och längre nederbördsprognoser, delta mer aktivt på plats vid översvämningar, bygga en mer anpassad Internettjänst för räddningstjänster, länsstyrelser och samordningsgrupper med flera samt att öka antalet direktrapporterande vattenstånds- och nederbördsstationer.

Statens geotekniska institut (SGI) har i samarbete med SRV tagit fram kommunvis kartering av skredrisker i bebyggda områden samt genomför tillsammans med SRV och Boverket skredseminarier för att sprida kunskap om risker och motåtgärder hos länsstyrelser och kommuner. I ett uppdrag från SRV har SGI vidare haft uppgiften att studera miljöpåverkan

vid översvämningar. Det innebär en översiktlig kartering över vilka miljöfarliga verksamheter som kan drabbas av översvämning och vilka effekter det resulterar i med utgångspunkt från ett 100-årsflöde. Sveriges Geologiska Undersöknings (SGU) kompetens har utnyttjats tidigare under nittioalet för att bedöma erosionsskador och skredrisk vid översvämningar, dock inte vid i rapporten studerade situationer.

7.5 VATTENREGLERINGSFÖRETAG

Ett flertal damm- och kraftverksägare i respektive vattendrag inom Västernorrlands och Gävleborgs län har medfört en av lag och förordning delvis framtingad samverkansorganisation, Vattenregleringsföretagen i Östersund. Därigenom har även länsstyrelser och kommuner fått en samverkanspartner som kunnat serva med information och beslutsunderlag. Denna samverkan fungerade mycket väl men visade sig kräva hög kompetens hos samverkande länsstyrelser för att i ett tidigt skede kunna påverka händelseförloppen. I Vänerområdet har länsstyrelser och kommuner haft att samverka direkt med de två stora kraftverksägarna och regleringsansvariga, Vattenfall och Birka Energi. Företagen visade under översvämningarna god samverkansvilja. Exempelvis tog Birka Energi fram ett prognosunderlag för Arvikas kommunledning och räddningstjänst som utgjorde en förutsättning för att kunna fastställa de värden som kom att utgöra grunden för handlingsplaner och övergripande beslut. Vänerområdet visade sig utgöra ett sammanhängande problemområde vad gäller höga vattenflöden, vilket innebar att länsstyrelserna för berört område hade behov av och genomförde en intim samverkan med såväl kraftverksägare/regleringsansvariga som med varandra angående att antal överlappande problem. Härvid har konstaterats att gemensam planerings-, samverkans- och informationsverksamhet skall utvecklas.

7.6 SRV

Räddningsverket (SRV) bedriver gentemot länsstyrelser och kommuner en stödjande verksamhet som omfattar såväl förebyggande som akuta åtgärder inför och vid höga flöden. Exempelvis genomförs utvärderingar efter situationer med höga vattenflöden. Erfarenheterna omsätts i utbildning och övningar såsom seminarier samt i informationsmaterial såsom dokumentet Översvämning (R00-222/00) som riktas till kommunala räddningstjänster och länsstyrelser. Den översiktliga översvämningsskartering som beskrivs i kapitel 3.2 utgör liksom stöd i olika former, exempelvis ekonomiskt stöd till praktiska åtgärder såsom permanenta invallningar och förstärkningsåtgärder såsom stödpålning mot skred och ras, exempel på ytterligare förebyggande verksamhet som bedrivs av SRV.

För att kunna agera under översvämningarna sommaren 2000 organiserade SRV en särskild ledningsgrupp som sammanträdde dagligen för lägesinformation och beslut om eventuella

åtgärder. SRV sände observatörer till utsatta områden samt erbjöd berörda länsstyrelser och kommuner stöd. Exempelvis fick Ovanåkers kommun stöd i form av motorsprutor. Vidare höjdes beredskapen på räddningsskolorna för att kunna sända personal och materiel till drabbade kommuner. SRV medverkade också i finansieringen av flygfotografering av översvämmade områden, exempelvis i Gävleborgs och Västernorrlands län. SRV informerade förtlöpare om vidtagna åtgärder via sin hemsida och via media samt genom kontakter med kommuner och länsstyrelser.

7.7 VÄGVERKET OCH BOVERKET

Vägverket har enligt länsstyrelserna samverkat på ett föredömligt sätt på vägdistriktsnivå. Centralisering inom organisationer såsom Vägverket har dock försvårat kommunernas samverkan. Sådana samverkande myndigheters lokalkännedom anses vara mycket värdefull.

Boverket har förutom medverkan i SGI:s skredseminarier fått regeringsuppdraget att i samarbete med SRV och SMHI undersöka i vilken omfattning risken för översvämningar behandlas i kommunernas översiktsplaner och om det planeringsunderlag kommunerna har tillgång till är tillräckligt för att risken skall kunna redovisas i översiktsplanen och beaktas vid efterföljande beslut om användningen av mark- och vattenområden. Boverket skall vidare undersöka i vilken omfattning byggnader med bygglov som är yngre än tio år har skadats av översvämningarna i södra Norrland sommaren 2000.

Erfarenheter

För att Försvarsmaktens resurser skall kunna utnyttjas på ett optimalt sätt krävs att Försvarsmakten, länsstyrelser och kommunledningar löpande samverkar om planering, övningar och utvärderingar.

Kommunerna och frivilligorganisationerna bör komma överens om hur dessa organisationer kan utnyttjas vid stora olyckor med mera.

Polisen har allt färre resurser för att medverka vid lokal planering inför särskilda händelser. De har i vissa delar av landet också svårt att snabbt samla tillräckliga resurser till ett drabbat område.

SMHI har även framgent en nyckelroll vid höga flöden och bör då eftersträva representation på plats vid ledningsfunktioner. En fortsatt utveckling av prognosmodeller erfordras.

Vattenregleringsföretagens lägesuppföljning bör utnyttjas mer för att förenkla prognoser om utvecklingen av vattenflödena inom berörda kommuner.

Förebyggande åtgärder kan vidareutvecklas inom kommuner med stöd av SRV och Boverket.

Kommuner har ibland svårt att få kontakt med statliga myndigheter och andra större aktörer.

8 INFORMATION SAR BETET

Detta avsnitt beskriver informationsarbetet i form av generella erfarenheter från studerade länsstyrelser och kommuner. Särskilt redovisas mellan Norrlandsområdet och Vänerområdet åtskiljande erfarenheter samt några exempel på särskild information i syfte att skapa förtroende och tillit hos kommuninvånare.

Informationsplaneringen

Samtliga studerade kommuner och länsstyrelser har en informationsberedskapsplan för informationsverksamhet under höjd beredskap eller katastrof, kris och svår olycka. Planerna är vanligtvis nyligen omarbetade och har god tillgänglighet och kvalitet. Informationsansvariga finns avdelade i beredskapsplanen. I kommunerna är de vanligtvis kommunchef, planeringssekreterare eller förvaltningschef. Rätten att upprätta kommunens informationsfunktion har exempelvis kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande, kommunchef och räddningschef.

Informationsarbetet

Den operativa Samordningsgruppen för information vid höga flöden organiserades i Östersund med uppgift att ge och samordna information samt föreslå (=besluta om) åtgärder för att minska verkningarna av höga vattenflöden inom berörda älvars avrinningsområden. Under perioden 19 till 28 juli ledde gruppen dagligen en till två telefonkonferenser med berörda aktörer, främst kommuner. Samordningsgruppens informationsprinciper innebär att under normal drift ansvarar dammägaren för information till berörd länsstyrelse respektive kommun via räddningschefen. Det åligger denne att informera inom kommunen. SMHI:s flödesmeddelanden vid normala högflöden delges TT, Vattenregleringsföretagen, länsstyrelser och SOS Alarm som vidarebefordrar dessa till kommunernas räddningschefer. Samma dag bör Vattenregleringsföretagen bedöma flödets konsekvenser och bedömningen distribueras vid behov till TT och SOS Alarm för vidare spridning till länsstyrelserna som i sin tur delger bedömningen till lokala media och berörda kommunala räddningschefer. Vid höga flöden med risk för översvämningar lämnar SMHI förhandsbesked om kommande varningsmeddelanden till Vattenregleringsföretagen. SMHI lämnar i övrigt meddelanden som vid normala högflöden. Alternativt kan ett varningsmeddelande utgå från Vattenregleringsföretagen. Bedömning skall i detta fall göras samma dag. Information sker vid behov till en mängd myndigheter, organisationer, media samt till berörda kommuners räddningstjänster. Informationsprinciper vid händelser med olika grader av konsekvenser finns definierade av samordningsgruppen.

Intresset från media var stort och därigenom även trycket mot länsstyrelser och kommunledningar. Länsstyrelserna verkade främst mot media när det gäller extern information. Länsstyrelser och kommuners hemsidor utnyttjades i stor omfattning och hölls väl uppdaterade. Genom att inget bortfall av el förekom i någon omfattning kunde såväl media som kommuninvånare ta del av denna information. I Arvika med det långvariga förlopp som översvämningen tog och med det starka mediaintresse som förelåg, anskaffade kommunen professionella krafter utöver plan. Räddningsverket (SRV) kom i några fall att stödja kommuner med särskilt informationsstöd.

Det tycks ha kommit som en överraskning för flera fastighetsägare att de bott och verkat inom ett riskområde för översvämningar, vilket kommit till uttryck i mediantervjuer. Av SRV:s och SMHI:s karteringar framgår tydligt att dessa områden kan komma att påverkas av höga vattenflöden. Det har följaktligen förelegat en brist på en förebyggande information, antingen när bygglov medgivits eller till följd av ändrade förhållanden för äldre bebyggelse.

Att en väl genomförd, aktuell och korrekt information till kommuninvånarna skapar förtroende för kommunledningen är en självklarhet. Några kommuner har utvecklat fler metoder att tillhandahålla sina invånare personlig information, kombinerat med någon form av direkt stöd i problemsituationer. Ovanåkers kommun utrustade civilförsvarets hemskyddsorganisation med märkta overaller, särskild legitimation och sände ut dem till drabbade delar av kommunen med uppgift att lämna information och även hjälpa främst äldre och handikappade med att skydda eller evakuera sina hem. Denna åtgärd visade sig mycket uppskattad av både invånarna och hemskyddsorganisationen. Arvikas kommunledning utnyttjade möjligheten till samarbete mellan kommuner genom att låna ett antal VVS-tekniker från Karlstad kommun för att ge information till ett antal fastighetsägare om såväl risken för översvämningar med förorenat vatten som kom upp ur avloppssystemen, som hur de på bästa sätt skulle kunna tätavlopp, golvbrunnar med mera. Denna information skapade både mental beredskap för en eventuell översvämning och vilja att vidta förberedande åtgärder. Kommunledningarna organiserade också informationsmöten som var mycket välbesökta och uppskattade av invånarna. Arvika kommun anordnade även offentliga möten mellan invånare, som har eller bedömts kunna råka ut för översvämningsskador, och berörda försäkringsbolag för att lugna oroliga människor och skapa förutsättningar för snabba handläggningar efter erhållna skador. Dessa metoder för att skapa lugn och förtroende vid svåra påfrestningar visade sig mycket framgångsrika.

Erfarenheter

Ett samordnat och gemensamt informationsunderlag om vattensystemet i dess helhet underlättar hanteringen såväl för olika aktörer och mellan dessa som mot media och allmänhet. Ett sådant underlag motverkar att felaktig information sprids.

Kompetent informationspersonal bör utses tidigt, då dramatiska förlopp i samband med översvämningar medför ett omfattande intresse från såväl svenska som utländska media.

Kommunala representanter bör besöka utsatta områden och informera om läge, praktiska åtgärder samt kommunernas och den enskildes ekonomiska möjligheter. Det har visat sig vara förtroendeskapande hos drabbade invånare.

Förebyggande information till invånare inom riskområden för översvämningar förbättrar deras mentala beredskap och möjligheter att vidta förberedande åtgärder. Bland annat skulle en förbättrad information om hur vattenreglering med åtföljande ekonomiska konsekvenser fungerar kunna ge en bättre förståelse hos allmänheten för vidtagna åtgärder.



BILAGA 1– STUDIER OCH UTREDNINGAR

Andra myndigheter har gjort studier och utredningar om de höga vattenflödena som FOI studerat. Exempel är:

- Försvarmakten. Chefens MD-M uppdrag att utvärdera militära insatser och erfarenheter inom distriktet.
- Livsmedelsverket. Rapport om dricksvattenförsörjningens säkerhet.
- Räddningsverket (SRV). Översvämningarna sommaren 2000. Södra Norrland. Observatörsrapport.
- Räddningsverket (SRV). Uppföljning och erfarenhet med särskild inriktning på länsstyrelsens övertagande av kommunal räddningstjänst under översvämningarna hösten 2000.
- SMHI. Rapport 2001. Erfarenheter av sommarens översvämningar.
- Socialstyrelsen. Rapport om smittskydd och hälsoskydd.
- Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF). Översvämningen i Arvika.
- Svenska Kraftnät. Analys av översvämningarna under sommaren och hösten 2000 samt vintern 2001.

FOI har tidigare producerat ett antal rapporter kring ämnet ledning vid särskilda händelser. Exempel är:

- Kommunal ledning vid svåra påfrestningar på samhället i fred. En studie av kommunledningens i Kävlinge agerande vid tågutspårningen den 22 april 1996. *Douglas Dérens*. Rapportnr: FOA-D—00289-1.2—SE.
- Krisledning i Båstad. En studie av Båstads kommuns krisledning i samband med utsläppet av giftigt vatten från tunnelbygget i Hallandsåsen. *Douglas Dérens, Lotta Ryghammar och Dick Sträng*. Rapportnr: FOA-R—98-00752-505—SE.
- Krisledning i Göteborg. En studie av Göteborgs Stads ledning vid branden i makedoniska föreningens lokaler i oktober 1998. *Douglas Dérens, Camilla Andersson, Lotta Ryghammar och Dick Sträng*. Rapportnr: FOA-R—99-01154-505—SE.
- Kommunal ledning i samband med snöovädret i Gävle december 1998. *Lotta Ryghammar, Styrbjörn Lindow och Bo R Svensson*. Rapportnr: FOA-R—99-01178-505—SE.
- Kommunal ledning i samband med ovädret i södra Sverige i december 1999. *Lotta Ryghammar, Mona Agaton och Bo R Svensson*. Rapportnr: FOA-R—00-01660-505—SE.
- Lokal totalförsvarssamverkan. En pilotstudie av Sundsvalls kommun. *Anna Nilsson och Lotta Ryghammar*. Rapportnr: FOA-R—98-00791-505—SE.
- Lokal ledning och samverkan inför och under kris och krig. Några exempel på samverkanslösningar. *Lotta Ryghammar, Göran Ekebjär och Anna Nilsson*. Rapportnr: FOA-R-99--01131-505—SE.
- Handslag. Samverkan mellan Försvarmakten och kommunerna. *Douglas Dérens, Markus Andersson, Lotta Ryghammar och BO R Svensson*. Rapportnr: FOA-R—00-01489-505—SE.
- Erfarenheter av övergripande ledning vid kris. En sammanställning av dokumenterade erfarenheter från kriser i Sverige under 1990-talet. *Percy Hartoft och Anna Nilsson*. Rapportnr: FOA-R—99-01225-505—SE.
- Möjliga roller för länsstyrelsen vid extraordinära situationer. *Percy Hartoft, Göran Ekebjär och Anna Nilsson*. FOA-R--00-01591-240—SE.



