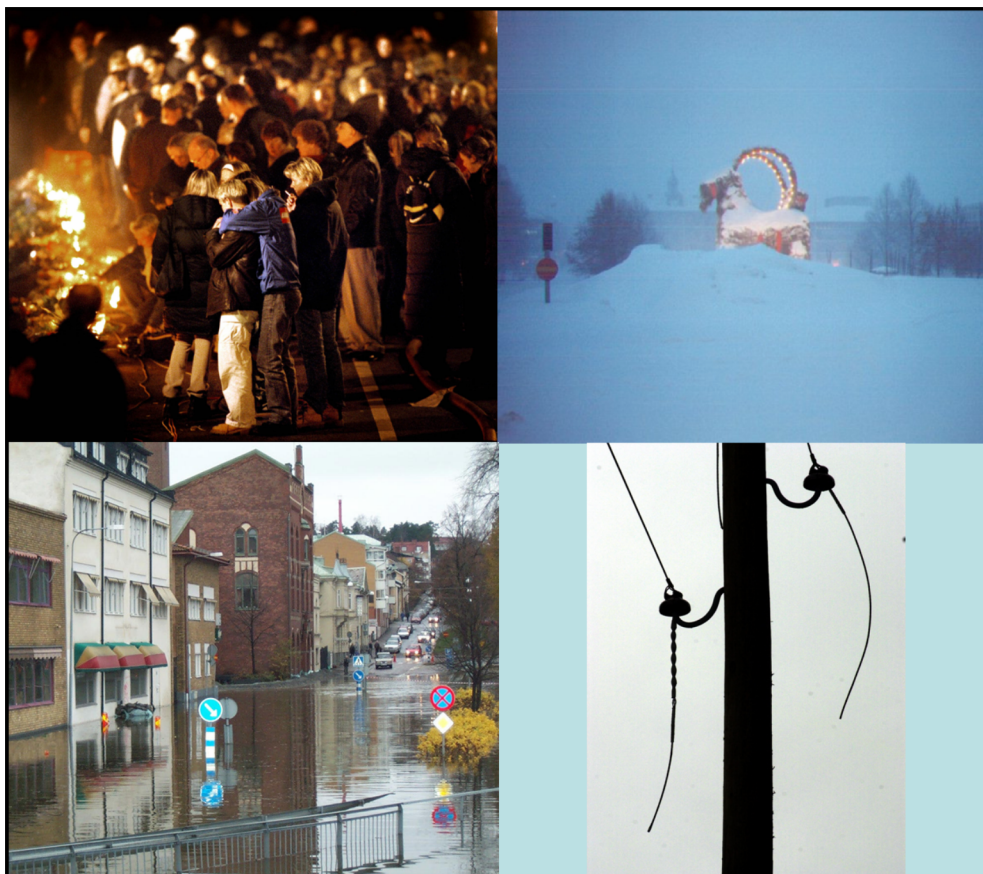


Lokal krishantering

- Erfarenheter och diskussion om kommunledningens roll



Lotta Ryghammar, Olle Carlbom,
Douglas Dérans, Göran Ekebjär,

Lokal krishantering

- Erfarenheter och diskussion om kommunledningens roll

Lotta Ryghammar, Olle Carlbom,
Douglas Dérans, Göran Ekebjär

Utgivare Totalförsvarets Forskningsinstitut - FOI Försvarsanalys 172 90 Stockholm	Rapportnummer, ISRN FOI-R--0967--SE	Klassificering Användarrapport
	Forskningsområde 1. Försvars- och säkerhetspolitik	
	Månad, år februari 2004	Projektnummer E17357
	Verksamhetsgren 5. Uppdragsfinansierad verksamhet	
	Delområde 13 Stöd till säkerhet och beredskap	
Författare/redaktör Lotta Ryghammar Olle Carlbom Douglas Dérans Göran Ekebjär	Projektledare Douglas Dérans	
	Godkänd av Maria Hedvall	
	Uppdragsgivare/kundbeteckning Krisberedskapsmyndigheten	
	Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig	
Rapportens titel Lokal krishantering - Erfarenheter och diskussion om kommunledningens roll		
Sammanfattning (högst 200 ord) För att utöva en effektiv krishantering skall kommunledningen ansvara för de egna kommunala verksamheterna, verka för ett deltagande av andra aktörer inom kommunens geografiska område samt verka för goda kontakter med berörda aktörer utanför kommunens område. Syftet är att åstadkomma en samordnad krishantering i kommunen med dels kommunens egna resurser, dels andra resurser befintliga inom kommunens geografiska område. Vi har funnit att kommunledningens roll i den lokala krishanteringen kan preciseras i <i>samordnande ledning, samverkan och information under olika skeden av en extraordinär händelse</i>. I samband med den nya lagen om extraordinära händelser infördes begreppen områdesansvar och kommunal krisledningsnämnd. Det kommunala områdesansvaret har därefter nämnts i olika utredningssammanhang och i kombination med det sektorsansvar som tillskrivs varje verksamhetsområde. Områdesansvar skulle därvid bland annat innebära en uppgift för kommunledningen att, utan särskilda befogenheter, vid behov verka för att all verksamhet inom kommunen som hanterar krissituationer samordnas. Tillkomsten av krisledningsnämnden medför inga befogenheter utöver de som i normalläget tillkommer den kommunala organisationen och möjligheterna att leda annan verksamhet inom kommungränsen än den egna är begränsad till samråd. Våra studier av erfarenheter från flera händelser indikerar framgångsfaktorer men också brister i krishanteringen. Det krishanteringssystem som nu är under införande tillvaratar på ett bra sätt de många erfarenheter som erhållits och systemet bedöms underlätta för kommuner i deras arbete med planering för och hantering av extraordinära händelser. Sammanfattat anser vi att de kommuner vi studerat i allt väsentligt genomfört sin krishantering väl samt att de redan arbetar efter det nya krishanteringssystemets principer. Förutom att arbeta vidare med upplevda svårigheter finns ett antal frågor att lösa eller belysa ytterligare i krishanteringssystemet. Det är inte klart hur ledning och samordning inom systemet i sin helhet kommer att fungera när flera ledningsnivåer och sektorer berörs. Nuvarande författningar ger möjligheter att skapa ett sammanhängande system men kräver uppmärksamhet beträffande beröringspunkterna mellan olika organs ansvarsområden, speciellt om de verkar på olika ledningsnivåer i samhället. För den vidare utvecklingen av krishanteringsförmågan anser vi att det är viktigt att lagstiftning, regelsystem, ansvarsfördelning, ersättningssystem med mera är sammanhängande från lokal till central nivå och att den kan stödjas av effektiva kommunikationsmöjligheter.		
Nyckelord Lokal krishantering, krisledning		
Övriga bibliografiska uppgifter	Språk Svenska	
ISSN 1650-1942	Antal sidor: 82 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--0967--SE	Report type User report
	Programme Areas 1. Defence and Security Policy	
	Month year February 2004	Project no. E17357
	General Research Areas 5. Commissioned Research	
	Subcategories 13 Support to Security, Safety and Preparedness	
Author/s (editor/s) Lotta Ryghammar Olle Carlbom Douglas Dérans Göran Ekebjär	Project manager Douglas Dérans	
	Approved by Maria Hedvall	
	Sponsoring agency Swedish Emergency Management Agency	
	Scientifically and technically responsible	
Report title (In translation) Local civil contingencies		
Abstract (not more than 200 words) An extraordinary incident places considerable demands on local government leaders. Co-ordinated and efficient crises management should be achieved using recourses provided by the local authority and other organisations. Local authority leaders should prepare, lead, co-ordinate, collaborate and inform. In legislation concerning extraordinary incidents the concepts area of responsibility and local government crises management committee have been introduced. The area of responsibility is not defined in the legislation. However general interpretation has been that local government leaders, without specific authority, should co-ordinate the crises management activities within the local authority area. A consequence of the creation of the local government crises management committee is that decisions concerning crises management can be gathered in one place. However, its creation does not confer greater authority. Opportunities for local government leaders to manage activities outside their own organisation are confined to consultations. The findings of our studies surrounding experiences from crises management indicate successful and less successful solutions. The additions to the crises management system meet the problems we have found. The local authorities we have studied have generally conducted successful crises management. These local authorities are already working in accordance with the new principles. It is unclear how the management and co-ordination of local, regional and central government will be affected when an extraordinary incident develops into a national incident. When continuing to develop the crises management system its therefore important that legislation, regulatory systems, responsibilities, rules concerning payment etc. are co-ordinated between local, regional and central governments.		
Keywords Local civil contingencies		
Further bibliographic information 24fk	Language Swedish	
ISSN 1650-1942	Pages 82 p.	
		Price acc. to pricelist

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD	7
SAMMANFATTNING.....	9
1 UPPGIFTEN.....	13
2 METODIK OCH AVGRÄNSNINGAR	15
3 ERFARENHETER AV KOMMUNLEDNINGARS KRISHANTERING.....	19
3.1 KRISFÖRBEREDELSE	20
3.2 SAMORDNANDE LEDNING	24
3.3 SAMVERKAN.....	31
3.4 INFORMATION.....	35
4 KOMMUNENS ANSVAR OCH BEFOGENHETER SOM KRISHANTERARE.....	39
4.1 GRUNDER FÖR STYRNING OCH LEDNING AV KOMMUNALA VERKSAMHETER	39
4.2 SAMHÄLLETS STRUKTUR FÖR KRISHANTERING.....	42
4.3 KOMMUNEN I SAMHÄLLETS STRUKTUR FÖR KRISHANTERING.....	44
5 KOMMUNERNAS KRISHANTERING – EN DISKUSSION.....	49
5.1 ALLMÄNT	49
5.2 KRISFÖRBEREDELSE	54
5.3 SAMORDNANDE LEDNING	60
5.4 SAMVERKAN.....	64
5.5 INFORMATION.....	65
5.6 NYA SITUATIONER.....	68
6 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER.....	69
6.1 ERFARENHETER	69
6.2 KOMMUNLEDNINGENS ROLL VID LOKAL KRISHANTERING	71
6.3 KRISHANTERINGSSYSTEMET.....	72
6.4 FRÅGOR ATT STUDERA VIDARE.....	73
LITTERATURFÖRTECKNING BILAGA	77

Omslagsbild

Branden vid Makedoniska föreningen, Foto: Kamerareportage

Bocken i Gävle, Foto: Tomas Forsman, SR Gävleborg

Arvika i november 2000, Foto: Arvika kommun

Avblåsta elledningar, Foto: Ola Nilsson, Copyright: Sydsvenska bild Malmö

FÖRORD

Samhället drabbas då och då av stora olyckor och andra traumatiska händelser. För att kunna hantera dessa händelser krävs insikt, särskild ledningsförmåga och ibland särskilda resurser för att de skall kunna begränsas och konsekvenserna bli hanterbara.

Såväl människor som företag, kommuner och myndigheter har beredskap att hantera krisartade situationer. Några sådana aktörer har en mer utvecklad krishanteringsförmåga än andra, beroende på att de drabbats tidigare eller att de lever i en riskfylld omvärld som gör det naturligt att förbereda sig på att extrema händelser kan inträffa.

I denna studie, som inriktats på kommunledningens hantering av kriser, har vi bland annat konstaterat att de som förberett sig och tänkt igenom vad som kan hända när något inträffar klarar sig bättre än de som inte gjort det. Det är därför vår förhoppning att den sammanställning och analys av kommuners erfarenheter från krishantering som vi gjort i denna rapport kan vara till hjälp för alla dem som ännu inte drabbats. De kan om de vill återföra andras kunskaper i sina förberedelser både på det intellektuella, materiella och organisatoriska planet och därigenom utveckla sin krishanteringsförmåga ytterligare.

Vi vill genom detta inte påskina att kommunerna inte är kompetenta krishanterare. Tvärtom har vi kunnat konstatera att de som drabbats lyckats väl. Men allting kan naturligtvis göras bättre.

När man läser denna rapport måste man ha i minne att utvecklingen inom samhällets krishantering är snabb. Vi har studerat hur kommunerna hanterade extrema händelser som inträffade innan nuvarande regelsystem för krishantering fanns. I våra resonemang har vi försökt ta hänsyn till nya regelsystem. Krisberedskapsmyndigheten (KBM) har tillsammans med berörda, bland annat Svenska Kommunförbundet och Statens Räddningsverk, startat en introduktions-, implementerings- och utbildningsprocess för att snabbt få igång arbetet med att höja krishanteringsförmågan i samhället. Vårt utredningsarbete har försiggått parallellt med detta arbete och kunskapsutbyte har kontinuerligt skett mellan Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och KBM.

Uppdragsgivare har varit KBM. Rapporten har utarbetats av Lotta Ryghammar och Douglas Dérans vid FOI samt konsulterna Olle Carlbom och Göran Ekebjär. Lotta Ryghammar har varit sammanhållande för denna del av projektet. Arbetet har kontinuerligt stötts av en referensgrupp vid KBM i vilken Bengt-Ola Nilsson varit ordförande.

Vi har intervjuat och på andra sätt kontaktat personer i flera av de berörda kommunerna. De har generöst ställt upp med sin tid och sina kunskaper. Vi tackar för detta. Arbetet har härigenom blivit lättare och rapporten mer innehållsrik.

Douglas Dérans

Projektledare

SAMMANFATTNING

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) genomför på uppdrag av Krisberedskapsmyndigheten (KBM) ett projekt om metoder för lokal, regional och central ledning vid krishantering. Det första delprojektet om erfarenheter från lokal krishantering redovisas i denna rapport.

FOI och andra myndigheter har genomfört flera studier av hur kommuner hanterat krisartade händelser. I denna studie sammanställs och analyseras sådana erfarenheter mot bakgrund av aktuella förändringar i krishanteringssystemet och lagstiftningen. Syftet är att sammanställa erfarenheter från enskilda händelser till en generell kunskap om grunderna för lokal krishantering och den kommunala ledningens roll i detta sammanhang.

Vi har sammanfattat dessa erfarenheter i avsnittet 3. Därefter belyses de författningsmässiga grunderna för kommunledningens krishantering i fred inklusive den nya lagen om extraordinära händelser i fred hos kommuner och landsting. Som underlag för diskussionerna i avsnittet 5 om kommunledningens roll i krishanteringssystemet beskriver vi samhällets struktur för krishantering i avsnittet 4. Vi närmar oss således krishanteringssystemet utifrån erfarenheter från inträffade händelser och från kommunledningens horisont. Ett slags underifrånperspektiv. Uppdraget innebär inte att granska krishanteringssystemet men med det valda förfaringssättet kan vi belysa några intressanta förhållanden sett från lokal nivå. Vi avslutar rapporten med sammanfattande slutsatser. Av dessa har vi valt att i denna sammanfattning presentera några nedan.

För att utöva en effektiv krishantering skall kommunledningen ansvara för de egna kommunala verksamheterna, verka för ett deltagande av andra aktörer inom kommunens geografiska område samt verka för goda kontakter med berörda aktörer utanför kommunens område. Syftet är att åstadkomma en samordnad och effektiv krishantering i kommunen med dels kommunens egna resurser, dels andra resurser befintliga inom kommunens geografiska område. Vi har funnit att kommunledningens roll i den lokala krishanteringen kan preciseras som nedan i *samordnande ledning, samverkan och information under olika skeden av en extraordinär händelse*.

- ✖ *Krisförberedelser* handlar om faktorer såsom mål, inriktning, planering och resurser inför extraordinära händelser.
- ✖ *Ledning* under extraordinära händelser avser faktorer såsom befogenheter, ansvar, organisation, prioriteringar, beslut, samordning, uppföljning och utvärdering.
- ✖ *Samverkan* under extraordinära händelser måste hanteras på flera plan och gentemot andra ledningsnivåer; internt, lokalt, regionalt och centralt.
- ✖ *Information* under extraordinära händelser skall hanteras mot många skilda aktörer; internt, allmänhet, media samt myndigheter och organisationer.
- ✖ Vi har också konstaterat att *efterarbete* är en viktig uppgift. Det kan gälla till exempel psykosociala insatser, ansvarsrättsliga tvister och återställande av infrastruktur.

Våra studier av erfarenheter från flera händelser indikerar framgångsfaktorer men också brister i krishanteringen. Några exempel bland många i hanteringen av den extraordinära händelsens olika skeden är:

- ✘ Det råder just nu osäkerhet kring ekonomiska villkor för kommunernas medverkan i krishanteringssystemet.
- ✘ Kontinuerliga och för berörda aktörer gemensamma förberedelser såsom övningar underlättar krishanteringen.
- ✘ Ibland har det varit svårt att få representation från regionala och centrala myndigheter och organisationer i det lokala förberedelsearbetet.
- ✘ Under en extraordinär händelse skall ordinarie ansvar, organisation och arbetssätt följas så långt möjligt.
- ✘ Goda personrelationer och fungerande kontaktnät är viktiga förutsättningar för krishanteringen.
- ✘ Kommunerna har under krissituationer ibland haft svårt att snabbt komma i kontakt med ansvariga företrädare för funktioner med verksamhet inom kommunen, såsom el- och telebolag.
- ✘ Det är förtroendeskapande hos drabbade invånare att kommunala representanter besöker utsatta områden och informerar om läge, åtgärder och möjligheter i krislägen.
- ✘ Ej samordnade och otillräckliga informationsinsatser kan leda till missförstånd och ryktesspridning.
- ✘ Det är viktigt att tydliggöra och ta tillvara egna och andras erfarenheter.
- ✘ Arbetet efter en extraordinär händelse kan bli omfattande och långvarigt.

Det krishanteringssystem som nu är under införande tillvaratar på ett bra sätt de många erfarenheter som erhållits och systemet bedöms underlätta för kommuner i deras arbete med planering för och hantering av extraordinära händelser. Sammanfattat anser vi att de kommuner vi studerat i allt väsentligt genomfört sin krishantering väl samt att de redan arbetar efter det nya krishanteringssystemets principer.

Förutom att arbeta vidare med upplevda svårigheter såsom ovan, finns ett antal frågor att lösa eller belysa ytterligare i krishanteringssystemet. Det är inte klart hur ledning och samordning inom krishanteringssystemet i sin helhet kommer att fungera när flera ledningsnivåer och sektorer berörs. De författningar som nu finns ger möjligheter att skapa ett sammanhängande system men kräver uppmärksamhet beträffande beröringspunkterna mellan olika organs ansvarsområden, speciellt om de verkar på olika ledningsnivåer i samhället. För den vidare utvecklingen av krishanteringsförmågan anser vi att det är viktigt att lagstiftning, regelsystem, ansvarsfördelning, ersättningssystem med mera är sammanhängande från lokal till central nivå och att den kan stödjas av effektiva kommunikationsmöjligheter.

Exempel på konkreta frågor att studera vidare är:

- ✘ Då de geografiska områdesansvaren gällande krishantering på lokal, regional och central nivå är beroende av varandra är det viktigt att dessas innebörd och förhållande till varandra förtydligas i ett sammanhang.
- ✘ Kraven på krishantering när en extraordinär händelse utvecklas till en svår påfrestning bör ytterligare belysas och analyseras för sammanhangens skull. Detta är dock inte primärt en fråga för kommunerna men har betydelse för kommunernas förberedelser.

- ✕ Med hänsyn till det geografiska underifrånperspektivet är det av intresse att belysa länsstyrelsernas möjligheter i en krissituation att komplettera kommunernas förmåga eller att ta över ansvar vid krishantering.

Vi konstaterar slutligen att kommunerna just nu lever i en turbulent tid, inte minst när det gäller krishanteringsfrågor. I denna utredning har vi endast kunnat belysa frågor som främst hänger samman med operativ krishantering på lokal nivå. Kommunledningen har i sitt förberedelsearbete att ta hänsyn till många inverkande faktorer såsom ekonomi, sammanhang med övrig fredsverksamhet, skydd mot olyckor, det robusta samhället och förberedelser inom civilt försvar.

Det pågår för närvarande ett arbete med att införa det nya krishanteringssystemet dels i kommunerna, dels i statlig regi genom KBM. Vi har fått det intrycket att det författningsunderlag som nu finns och det arbete som pågår med att vidareutveckla systemet har goda förutsättningar att forma ett väl fungerande krishanteringssystem och att kommunerna fått ett bra underlag för sina förberedelser inför extraordinära händelser och sin medverkan i detta system.

1 UPPGIFTEN

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) skall på uppdrag av Krisberedskapsmyndigheten (KBM) genomföra en studie om metoder för lokal, regional och central ledning vid krishantering. Inriktning, arbetsläge med mera diskuteras löpande med KBM.

Syftet med projektet är att öka kunskapen om vad god ledning och krishantering vid fredstida kriser är, att utveckla metoderna för krishantering samt att belysa ansvarsförhållanden och samspel mellan olika berörda parter. Detta skall göras genom en kombination av att ta tillvara och analysera tidigare erfarenheter och att i scenarioform vidareutveckla inträffade händelser. De sammanställda erfarenheterna skall ligga till grund för diskussioner med berörda parter i syfte att utveckla metoder för krishantering och ledning i kris men också för uppföljning och utvärdering av samhällets krishanteringsförmåga.

Projektet är uppdelat i flera delprojekt som successivt avrapporteras. Det första delprojektet om erfarenheter från lokal krishantering redovisas i denna rapport.

Delprojekt 1 om erfarenheter av lokal krishantering

FOI har sedan mitten av 1990-talet genomfört en rad studier av allvarliga olyckshändelser och andra påfrestningar i kommuner. Dessa innehåller information som kan användas för att utveckla den kommunala ledningen i sådana situationer. Förutom dessa rapporter finns annat utredningsmaterial vid FOI och vid andra myndigheter och organisationer om problematiken kring krisartade händelser i kommuner.

I denna rapport sammanställs och analyseras dessa erfarenheter om lokal krishantering mot bakgrund av lagstiftningen och aktuella förändringar i strukturen och systemet för samhällets krishantering.

Syftet är att sammanställa erfarenheter från enskilda händelser till en generell kunskap om grunderna för god lokal krishantering. Förhoppningsvis skall kommuner och andra kunna använda denna kunskap i arbetet med att planera sin beredskap inför extraordinära händelser, för att utforma sin ledningsorganisation samt vid planering av övningar.

2 METODIK OCH AVGRÄNSNINGAR

För att åstadkomma ett tryggt och säkert samhälle arbetar bland annat kommunerna med att utveckla ett robust samhälle som skall tåla olika typer av påfrestningar. Detta görs inom i stort alla verksamhetsområden. Om trots förebyggande åtgärder en krisartad händelse inträffar skall det finnas en beredskap att med olika resurser hantera krisen. Vi studerar samordnande ledning som berör åtgärder före, under och efter insatser vid sådana händelser.

Syftet med krishantering är att i möjlig mån förebygga att allvarliga störningar inträffar i samhället, och om de trots allt inträffar, med disponibla resurser minimera skadeverkningarna på människor, djur, egendom och miljö.

I detta delprojekt granskas i första hand kommunal samordnande ledning i krissituationer. Det vill säga i sådana situationer som inträffat i kommuner och som vi studerat enligt redovisningen i litteraturförteckningen. Därmed menas den styrning och ledning som erfordras för att samordna olika kommunala verksamheter mot ett gemensamt mål men också i samverkan med andra aktörer med verksamhet i kommunen. Målet i detta fall är att åstadkomma hög effekt i krishanteringen. Den operativa krishanteringen i kommunen utövas av verksamhetsansvariga inom till exempel räddningstjänst, socialtjänst, teknisk verksamhet med flera områden men också av andra såsom polis, sjukvårdshuvudman, elföretag med flera. Dessa skilda verksamheter behöver samordnas så att de tillsammans kan ge hög effekt i den aktuella krissituationen. Det är denna samordnande styrning och ledning som studeras.

De kommunala organ som har ansvaret för denna typ av styrning och ledning är, förutom fullmäktige, kommunstyrelsen och vid extraordinära händelser den nya krisledningsnämnden.

Vi är medvetna om att kommunerna inom ramen för en struktur för samhällets krishantering medverkar till att utveckla ett robust samhälle, att de utvecklar system för internskydd och att räddningstjänstlagstiftningen är under förändring. I denna studie har vi dock inte närmare granskat sammanhang och påverkan mellan dessa aktiviteter. I huvudsak har vi studerat förhållanden under pågående händelser och utifrån dessa erfarenheter belyst kommunledningens roll.

Krishantering kan omfatta många samhällsområden. Vi har i detta delprojekt begränsat studierna till de verksamheter som berörts och som i rapportform redovisats under de senaste tio årens inträffade händelser. Det innebär att flera kommunala verksamheter bara flyktigt berörs. Vi anser ändå att de slutsatser som redovisats kan användas generellt för att belysa kommunledningens roll i krishanteringen.

I den nya strukturen för samhällets krishantering, som i sina huvuddrag har presenterats i regeringens proposition Samhällets säkerhet och beredskap (2001/02:158), har kommunerna viktiga uppgifter och de kommer att påverkas av intentionerna i ett övergripande system för samhällets totala krishantering. Systemet tillämpas från och med 1 juli 2002. De studerade händelserna har således inträffat innan det nya systemet infördes. Med stöd av inträffade händelser redovisar vi hur kommunerna löst sina uppgifter med de förutsättningar som rådde då. Därefter har vi diskuterat tillvägagångssätt och hur bestämmelserna i lagen om extraordinära händelser i fred hos kommuner och landsting samt det nya krishanteringssystemet skulle ha kunnat påverka kommunernas handlande. Slutligen gör vi en syntes för att ur materialet sammanställa generella erfarenheter för att utnyttjas av kommunerna. Vi har således fått ett slags underifrånperspektiv på krishanteringssystemet, baserat på inträffade händelser. Utan att ha haft i uppgift att granska krishanteringssystemet,

bör dock våra erfarenheter kunna utnyttjas för ett vidare arbete med detta liksom för att utveckla metoder att förbättra ledning i samband med krishantering på lokal nivå.

Vi har bearbetat materialet i steg enligt bilden nedan, som också återspeglar kapitelindelningen.

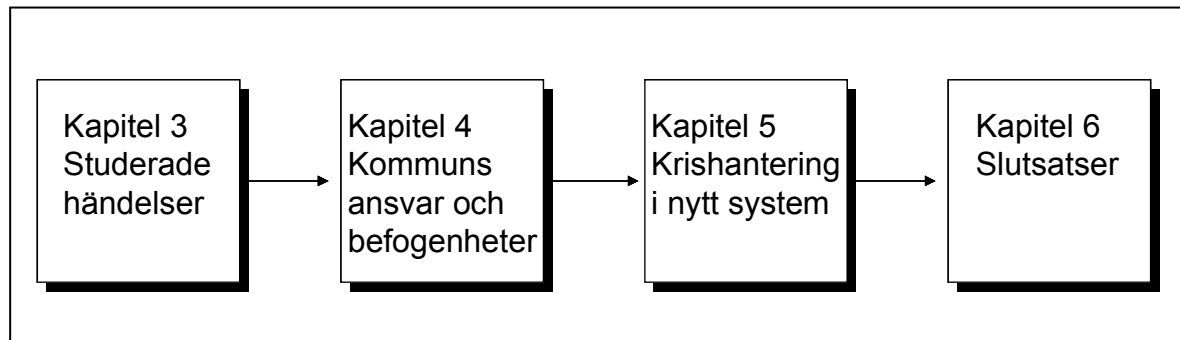


Bild 1: Arbetsgång

Litteraturstudierna (kapitel 3) syftar till att granska händelseförlopp, att belysa de krav på övergripande kommunal ledning som ställs, uttalat eller outtalat, samt hur kommunledningarna arbetat för att lösa problemen. I litteraturförteckningen har vi under Statens räddningsverk (SRV), FOI och Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) särskilt markerat de inträffade händelser som vi studerat rapporter från. Dessutom har vi utnyttjat annat mer generellt underlag från bland annat regeringen och myndigheter som också förtecknats.

Vi har även disponerat anteckningsmaterial från ett stort antal kommun- och länsstyrelsebesök som gjorts av projektgruppens medlemmar inom ramen för annan projektverksamhet.

De rapporter som FOI producerat hanterar problemområdet samordnande kommunal ledning medan de som producerats av SRV och SPF av naturliga skäl är mera inriktade på räddningstjänst respektive informationsproblem. Dessa senare rapporter ger dock underlag för bedömningar av de krav som den typen av åtgärder ställer på en samordnande ledning.

Vi har beskrivit kommunens skyldigheter och möjligheter att agera främst inom ramen för de krav som krishanteringen ställer (kapitel 4). Som sagts verkade kommunerna i de studerade händelserna med ett annat regelverk än det som nu är aktuellt. Kommunernas åliggande enligt lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fred hos kommuner och landsting redovisas liksom, samhällets struktur för krishantering (enligt prop 2001/02:158), som underlag för den följande diskussionen av konsekvenserna för kommunerna.

I kapitlet 5 diskuterar vi dels om de nya bestämmelserna kunde ha lett till ett förändrat handlande i de studerade situationerna, dels vad det nya krishanteringssystemet ställer för krav på kommunen.

I slutsatserna har vi tagit upp erfarenheter av generell karaktär, några oklarheter i krishanteringssystemet samt ett antal problemområden som skulle behöva studeras ytterligare.

Vi har fått synpunkter på ett rapportutkast från personer som arbetar med krishanteringsproblem i de berörda kommunerna och länsstyrelserna samt från SRV och före detta SPF. Vi har också besökt två kommuner för kompletterande frågor och utveckling av resonemang och idéer. Vi har i stort kunnat beakta alla de värdefulla synpunkter som kommit in.

Vi har under arbetet fått värdefullt stöd från en referensgrupp vid KBM. Utredningen har kvalitetsgranskats vid FOI.

Några begrepp

Vi har när det gäller begrepp i krishantering i huvudsak utnyttjat regeringens proposition 2001/02:158 om samhällets säkerhet och beredskap.

”Begreppet krishantering inbegriper alla typer av åtgärder som berör hantering av händelser. Åtgärderna sträcker sig från samhällets skadereducerande förberedelser, via den operativa krishantering, till frågor som rör samhällets återhämtning efter krisens akuta fas”.¹

Vi har främst studerat den operativa krishantering.

Regeringen beskriver **en struktur för samhällets krishantering**. Strukturen innehåller de byggstenar i form av myndigheter, organisationer, kommuner och andra med deras ansvar, befogenheter och resurser, som berörs av krishantering. För att denna struktur skall kunna utveckla hög effekt i olika krissituationer utvecklas principer och metoder samt ges befogenheter för samordning. Därmed erhålls ett **krishanteringssystem**. För att utveckla systemet och för att fördela statliga resurser för krishantering byggs ett **planeringssystem** upp.

Vi behandlar strukturen främst i avsnitt 4 och diskuterar kommunens plats i krishanteringssystemet i avsnitt 5. Krishanteringssystemet utformas för närvarande i ett samarbete mellan KBM och andra statliga myndigheter samt kommunerna mot bakgrund av propositionen och den förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap som gäller för de statliga myndigheterna under regeringen.

¹ Prop 2001/02:158 om Samhällets säkerhet och beredskap, sid 53.

3 ERFARENHETER AV KOMMUNLEDNINGARS KRISHANTERING

Vi har studerat ett stort antal rapporter som behandlar problem i samband med stora olyckor och andra krisartade händelser som inträffat i kommuner främst under 1990-talet. I dessa rapporter kan vi utläsa olika krav på kommunal samordnande ledning men framförallt redovisningar av händelseförlopp och åtgärder som vidtagits i samband med de olika händelserna. I många fall behandlas den kommunala samordnande krisledningen relativt perifert och koncentrationen sker till räddningstjänst eller information beroende på vilken myndighet som gjort uppföljningen. Vi har inte på samma sätt som beträffande räddningstjänst och information funnit motsvarande typer av uppföljningar av fredshändelser i kommuner inom hälso- och sjukvårdens område, utom i något enstaka fall. Detta har således styrt exemplifieringarna.

I olika speciallagstiftningar, förordningar och centrala myndigheters föreskrifter och allmänna råd finns uttalade och underförstådda krav på kommunernas samlade ledning.

Vid kristillfällen ställs krav på kommunens ledning från många olika håll. Allmänheten har berättigade krav på information och hjälp, verksamhetsansvariga i kommunen har krav på inriktningsbeslut och stöd, aktörer med verksamhet inom kommunen behöver information och det fordras samordning av insatser. Länsstyrelse och landsting skall hållas informerade liksom centrala myndigheter, massmedier och regeringen. I ett krishanteringssystem förväntas kommunerna spela en särskild roll. Detta ställer krav på förberedelser, system för samverkan med mera.

Vi har valt att redovisa erfarenheterna under rubrikerna krisförberedelser, samordnande ledning under kris, samverkan samt information. Vi behandlar dessa fyra huvuduppgifter i avsnitten nedan och gör under varje uppgift en uppdelning (se bild 2).

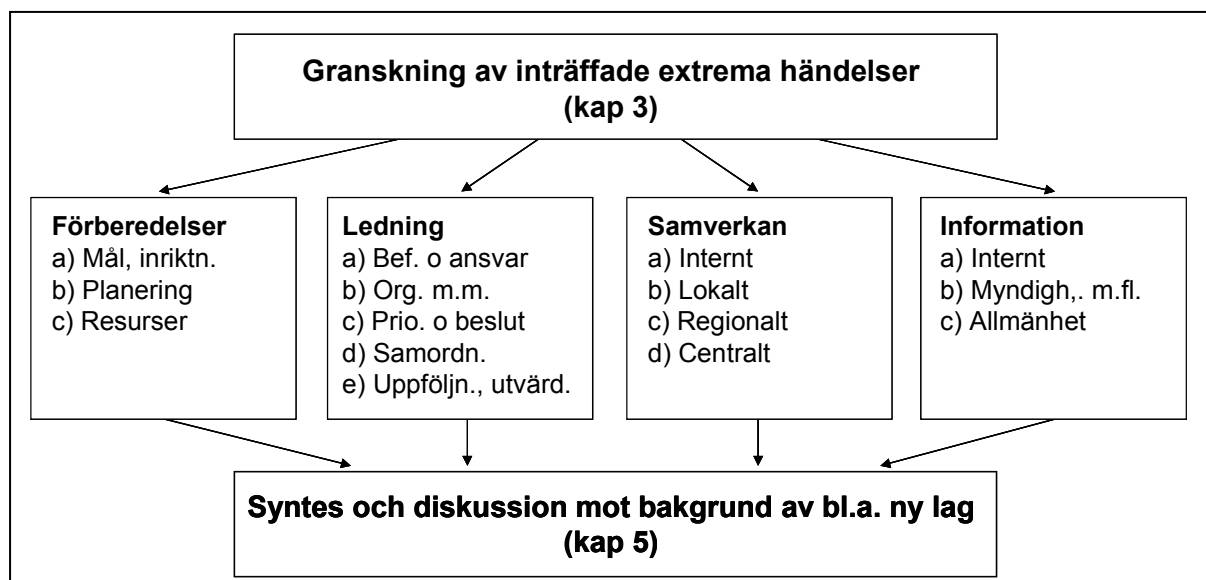


Bild 2: Disposition av erfarenhetsredovisning.

Vi beskriver med kursiv text inledningsvis under varje huvudrubrik de krav som vi utläst i rapporter på den kommunala samordnande ledningen. Därefter ger vi exempel på åtgärder som vidtagits i de studerade fallen och som har anknytning till den samordnande ledningen.

Vi stöter på ett terminologiskt problem. **Extraordinär händelse** lagfästes som begrepp först den 1 januari 2003. De händelser som vi studerat skulle också kunna benämnas så eftersom de i förarbetena till lagen om extraordinära händelser i fred hos kommuner och landsting ges som exempel på extraordinära händelser² och även benämns så. Vi har dock valt att följa regeringens exempel³ att utnyttja uttrycket **extrema händelser** för att reservera begreppet extraordinära händelser för de förhållanden som gäller efter den 1 januari 2003.

3.1 Krisförberedelser

Mål och inriktning för krishantering

Det kommunalpolitiska uppdraget kräver prioriteringar mellan olika samhällsområden med hänsyn till kommunens ekonomi och situationen i samhället. I denna process har även säkerhet och trygghet för invånare, organisationer och företag en given plats. En naturlig utgångspunkt är kommunfullmäktiges mål, visioner och handlingsprogram för kommunen som helhet. Kommunledningen behöver analysera krishanteringens strategiska förutsättningar, formulera mål och handlingsprogram, ge uppdrag till räddningstjänsten, socialtjänsten och andra aktörer inom området, besluta om investeringar och utvärdera verksamheter.

Bland annat kräver uppbyggnaden och vidmakthållandet av den kommunala samordnande ledningen och räddningstjänstorganisationen i kommunerna beslut om mål, inriktning och resurser för verksamheten. Brister i de övergripande målformuleringarna kan leda till att kommunens satsningar inom området säkerhet och trygghet och i förhållande till andra verksamhetsområden inte blir optimal.

Det sammanhållande ansvaret för krisberedskapen under regeringen på central nivå har KBM. Myndigheten i samarbete med bland annat Svenska Kommunförbundet och SRV arbetar med kommunerna när det gäller förberedelser för krishantering såsom risk- och sårbarhetsanalyser, planläggning, utbildning och övning, ekonomiska resurser med mera. I första hand gäller detta den samordnande krisledningen inom en kommun. KBM:s föregångare Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) har gett ut ett antal skrifter som stöd för kommunernas beredskapsförberedelser, vilka gällde under de studerade händelserna.

Andra centrala myndigheter som har omfattande kontakter med kommunerna är Socialstyrelsen (SoS), SRV, Skolverket och Livsmedelsverket (SLV). SoS har enligt sin instruktion ett ansvar för att utfärda föreskrifter om beredskapsplanläggning inför höjd beredskap men också ansvar för katastrofmedicinsk beredskap. Föreskrifter riktar sig mot landsting (motsvarande) och kommuner. SRV har det centrala tillsynsansvaret för efterlevnaden av räddningstjänstlagen. Genom utbildning och övning av personal och genom publikationer styr SRV också mer informellt sättet att bedriva ledningen av räddningstjänsten. Även genom ekonomiska bidrag till bland annat utbyggnad av ledningsplatser påverkas kommunernas beredskapsförberedelser.

² Utredningen om extraordinära händelser i kommuner och landsting (SOU 2001:105) sid 9, Bakgrund.

³ Prop 2001/02:184 om Extraordinära händelser i kommuner och landsting, sid 4 och 11.

Dessa myndigheters krav på den kommunala ledningen skapar behov av samordnade förberedelser för krishantering i kommunen.

På uppdrag av SRV gjordes i slutet av 90-talet en studie av hur räddningstjänsten styrs i kommunerna (Styrning av räddningstjänsten i 21 kommuner; P21-341/00). Enligt denna undersökning utövar staten genom lagar, förordningar, tillsyn och rekommendationer den dominerande styrningen av kommunernas räddningstjänster. Av ett antal definierade styrmedel syntes kommunledningarna i de flesta fallen endast utnyttja möjligheterna att ange ekonomiska ramar. I ÖCB:s kommunkontakter iakttogs också motsvarande brister i övergripande mål och styrning av krisberedskapen. Därför utvecklade de två myndigheterna gemensamt rekommendationer om kommunal ledningsanalys, i vilka ställdes ett antal krav för att en kommun skulle få statsbidrag för vissa beredskapsåtgärder.⁴

För att en kommun skall beviljas statsbidrag, utöver de generella, för att förstärka sin ledningsfunktion skall kommunen ha upprättat en ledningsanalys enligt följande modell:

- ✖ Kommunen skall ha fastställda mål med helhetssyn på ledning vid höjd beredskap och därmed också vid svår påfrestning i fred.
- ✖ Ledningsorganisationen skall vara bemannad och övad.
- ✖ Kommunen skall ha en ledningsplats eller ha beslutat att anordna en ledningsplats för ledning vid höjd beredskap och därmed svåra påfrestningar i fred.
- ✖ Kommunen skall ha en aktuell ledningsplan och informationsplan.
- ✖ Kommunen skall ha inventerat utbildningsbehovet i ledningsorganisationen.
- ✖ Kommunen skall redovisa hur man löser sin samordningsroll (områdesledning), hur man samverkar med andra myndigheter och organisationer med flera.
- ✖ En IT-säkerhetsanalys skall vara genomförd.
- ✖ Kommunen skall ha genomfört en inventering av tekniska stödsystem, upprättat åtgärdsförslag och beslutat sätta av medel för investeringarna.

I ansökan skall ingå ledningsanalys, lednings- och informationsplan, måldokument, erforderliga politiska beslut samt objekts- eller åtgärdsbeskrivningar.

Även om dessa krav i första hand riktades mot kommunerna med anledning av förhållanden under höjd beredskap skulle motsvarande åtgärder också kunna vara till nytta inför extraordinära händelser i fred.

De flesta kommuner arbetar numera med mål, riktlinjer och planering för krisledning.

⁴ Kommunerna får ett generellt statsbidrag årligen för sina beredskapsförberedelser inför höjd beredskap (1994:1720 och 1995:128) i enlighet med en överenskommelse mellan regeringen och Svenska kommunförbundet (25 mars 1994). Härutöver kan särskilda medel få disponeras bland annat för ledningsförberedelser efter särskild ansökan. Förhandlingar pågår f.n. om former m.m. för bidrag i ett nytt system.

Planering och några andra förberedelser

För att kunna utöva krishantering i en akut situation krävs förberedelser, inte minst för ledningen av verksamheterna. Det behöver finnas en plan för hur lednings- och insatsorganisationerna skall vara utformade. Ansvarsförhållanden skall vara utklarade. Det ska gå snabbt att få organisationen funktionsduglig och effektiv. Det är viktigt att befattningshavare och enheter utbildas och övas för sina uppgifter inför de extrema händelserna.

Landets kommuner har gjort förberedelser för att kunna leda kommunen även under höjd beredskap. Dessa förberedelser har också till del utnyttjats för att bemästra fredstida extrema händelser av den typ som studerats i detta projekt.

Numera finns ett krismedvetande i alla landets kommuner och åtgärder har vidtagits för att möta olika typer av händelser. Kommunerna har genomfört riskanalyser och har med ledning av dessa förberett den kommunala organisationen. Insatsplaner finns främst för olika fall av räddningstjänstingripanden. Alla kommuner förutsätts numera ha någon form av ledningsgrupp förberedd för kommunal övergripande ledning. Befogenheterna som delegerats till gruppen varierar liksom personuppsättningen i denna.

Kommunala ledningsövningar med inriktning på höjd beredskap har bedrivits under ett trettioårigt år. Under de senaste tio åren har inriktningen på dessa övningar vänts mot påfrestningar som kan uppstå i fred. Övergripande ledningsövningar har kompletterat de räddningstjänstövningar som genomförts på både lokal och regional nivå. Det har ofta påtalats vid utvärderingen av olika inträffade händelser att den genomförda övningsverksamheten bidragit till att påfrestningarna kunnat bemästras på ett bra sätt.

KBM har gjort en undersökning om kommunernas övnings- och planeringsaktiviteter under de senaste åren. Denna visar på relativt stora variationer i antal genomförda övningar. Kommunledning och informationsverksamhet övas mest frekvent. Cirka 85% av kommunerna hade 2002 aktuella planer för ledning och information.⁵

Från förberedelser för krishantering skall skiljas det arbete som kommunerna utför för att undvika oönskade händelser – det förebyggande arbetet. Inom räddningstjänstområdet finns skyldigheter att utföra brandsyn och sotning. I övrigt säger räddningstjänstlagen att kommunen också skall främja annan olycks- och skadeförebyggande verksamhet i kommunen. Därmed avses främst att vidareföra iakttagelser inom områden där annan lagstiftning reglerar det skadeförebyggande arbetet, som exempelvis inom miljöskyddet, arbetsmiljön och arbetarskyddet samt inom trafiksäkerhetsområdet.

Resurser för krishantering

Kommunerna har ansvar för att lämpliga resurser förbereds och finns tillgängliga vid extrema händelser. Planerna för krishantering måste fyllas med personellt och materiellt innehåll.

När det gäller den ekonomiska planeringen inom kommunerna är den väl utvecklad och kommunledningen ställs alltid inför prioriterings- och avvägningsproblem hur disponibla ekonomiska resurser skall fördelas.

⁵ KBM skrivelse till regeringen 2003-04-04.

Kommunen använder sin ordinarie personal även i krishanteringens oftast med samma uppgifter, ansvar och befogenheter. Genom övningar ges personalen tilläggskunskaper för krishanteringens.

De förberedelser som gjorts för kommunledningens verksamhet under en extraordinär händelse bygger dels på de åtgärder som vidtagits för höjd beredskap, dels på de erfarenheter som erhållits i egen kommun eller från inträffade händelser i andra kommuner. I många fall har kommunen planerat in särskilda utrymmen som utrustats för den kommunala krisledningsgruppen och dess kansli. Sambandsmedel har förstärkts. I en del fall har kommunen installerat reservkraft. Det finns exempel på kommuner som har särskild krisinformation tillgänglig via hemsidor och som förbereder dessa för aktuell krisinformation vid en extrem händelse.

Kommuner använder sina ordinarie resurser i krishanteringens. Genom avtal med andra kommuner, företag och organisationer kan kommunens resurser snabbt förstärkas. Staten har genom SRV och tidigare ÖCB med statsmedel bidragit till att räddningscentraler och ledningscentraler för kommunledningen med visst skydd och sambandsmedel kunnat inrättas i ett stort antal kommuner. Förstärkningsutrustning för räddningstjänsten avsedd för höjd beredskap kan också disponeras i fred.

I dagens system utgår ett generellt statsbidrag, som för närvarande ligger på cirka 182 miljoner kronor årligen, till kommunerna för beredskapsförberedelser inför höjd beredskap. Dessa medel fördelas till kommunerna med hänsyn till befolkningstal och riskutsatthet. De utnyttjas för utbildning och övningar, expert- och konsultinsatser, förrådshyror, drift och underhåll av anläggningar, teleabonnemang bland annat för larmaggregat, insatser från olika förvaltningar i beredskapsarbetet, löner för beredskapssamordnare, civilförsvarsföreningar och hantering av pliktfrågor⁶. Kommunerna har mot avtal och mot särskild ersättning från staten åtagit sig vissa uppgifter⁷ såsom att anordna ledningsplatser för krig, reservanordningar, krigsbranddammar, skyddsrum samt att besiktiga skyddsrum. För utbyggnad av ledningsplatser har under senare delen av 90-talet utgått cirka 100 miljoner kronor per år varav det mesta har gått till räddningscentraler. Andra stödåtgärder som huvudsakligen hanteras från central nivå efter samverkan med respektive kommun rör teknikstöd, reservanordningar, datorsystemsäkerhet, utbildningsprojekt, kursverksamhet av olika slag, stöd till frivilligverksamhet och hemskydd. Även om dessa resurser primärt avses för verksamhet vid höjd beredskap så skall de även kunna utnyttjas vid påfrestningar på samhället i fred. Det pågår förhandlingar om hur detta system för ersättning till kommunerna skall utformas i framtiden.⁸

Vid de studerade extrema händelserna har det inte påtalats några allvarliga brister i resurserna för att hantera de uppkomna situationerna. I en del fall har dock insatser försenats på grund av brister i kommunikationen mellan kommun och medaktör med viss specialutrustning.

Under de senaste tio åren har grupper utvecklats för psykosocialt omhändertagande (POSOM) av personer som drabbats vid lika händelser. Dessa grupper finns inom kommuner, företag, organisationer och myndigheter. De har i många sammanhang visat sig värdefulla och effektiva.

⁶ Ny kommunal roll i civilt försvar. FOA—R-97-00495-240—SE.

⁷ Överenskommelse mellan staten och Svenska kommunförbundet 25 mars 1994.

⁸ KBM 2003-08-29. Förhandlingar med Svenska kommunförbundet om kommunernas uppgifter i samhällets krishanteringssystem inklusive PM.

3.2 Samordnande ledning

Befogenheter och ansvar

En allmän princip i förberedelsearbetet för fredskriser och verksamhet under höjd beredskap är att i största möjliga utsträckning behålla ordinarie ansvar och befogenheter i och mellan myndigheter och organisationer. Den politiska rollen i krishantering är att fatta ram- och prioriteringsbeslut medan tjänstemannaorganisationen liksom under normala förhållanden leder den operativa verksamheten.

Det är noga reglerat vilka befogenheter nämnder och organisationsenheter har liksom vilka delegationer som finns till enskilda befattningshavare. Det är också reglerat hur kallelser till möten skall ske, hur material inför beslut skall hanteras och hur protokoll från sammanträden och beslut skall utformas och delges. Denna tidskrävande beslutsprocess är knappast tillämplig i krissituationer och det finns därför möjligheter att i dessa situationer helt eller delvis frångå den. Så har också skett. I undantagsfall har detta vållat några problem när det gällt att klara ut legitimitet och ansvar i efterhand.

I de studerade fallen har för det mesta en kommunal ledningsgrupp aktiverats. Erfarenheterna av ledningsgruppernas verksamheter är goda. I en del fall anses det att ledningsgruppens stabsstöd kunnat vara effektivare.

De kommunala krisledningsgrupper som studerats har sammansatts med såväl politiker som tjänstemän. Oftast har kommunstyrelsens ordförande lett gruppen. Gruppens sammansättning har varierat beroende på händelsens art. Beslutsfattandet har präglats av att en gemensam övergripande inriktning, handlingsplan eller målsättning formulerats. Inom ramen för dessa har därefter de verksamhetsansvariga fattat beslut och genomfört åtgärderna operativt på fältet. Ledningsgruppen som sådan har således inte formellt övertagit befogenheter från andra organ i kommunen. Kommunerna anser att det är viktigt att åtskilja politikers respektive tjänstemäns roller i krishantering.

Det framskymtar emellanåt en ambition från kommunstyrelsernas sida – oavsett om den tillika är räddningsnämnd eller ej - att hänföra vissa åtgärder till räddningstjänst. Härigenom skapas möjlighet att, om den så kallade kommunala självriskens överskrids, få statlig ersättning för merkostnaden. Sådana avgöranden skall ligga på räddningsledaren.

Räddningsledaren, den för räddningsinsatsen operativt ansvarige, har haft befogenheter att bereda och fatta de beslut som krävts. Enligt rapporterna har han också haft förmåga att samordna resurser för insatserna och har även i de flesta fall snabbt hittat kanaler att avropa sådana vid behov. Inom räddningstjänstområdet finns ett etablerat och väl fungerande system för stöd mellan olika kommunala räddningstjänster såväl inom län som över länsgränser.

Räddningstjänsten etablerar oftast vid stora olyckor en skadeplatsledning och en bakre ledning. Räddningsledarens placering kan variera beroende på arten av händelse. Den bakre ledningen skall stödja skadeplatsledningen och avlasta denna så att koncentrationen där kan inriktas på det operativa arbetet. Det innebär att den bakre ledningen kan komma att hantera frågor om resurstillförsel, service till massmedier, kontakter med myndigheter och organisationer och andra delar av den kommunala förvaltningen. Detta gör att den samordnande kommunala ledningen kan behöva ha ett nära samarbete med den bakre staben.

Räddningsledarens behov av stöd från den samordnande kommunala ledningen hänför sig inte främst till räddningstjänstens operativa bedrivande utan mera till ett slags politiskt/mentalt stöd för viktiga beslut/aktiviteter och till kringverksamheter såsom resurstöd, informationsstöd och samverkan/kontaktverksamhet.

Många beslut inom räddningstjänsten kräver ingrepp i annans rätt. Andra beslut kan medföra omfattande behov av ekonomiska och andra resurser liksom ekonomiska åtaganden. Ibland är det grannlaga att avgöra om räddningstjänst föreligger eller inte. Räddningstjänstens resurser kan ibland behöva utnyttjas även om räddningstjänst inte är för handen. I dessa situationer utgör en väl fungerande kommunal samordnad ledning ett viktigt stöd för den operative ledaren.

Det har varit en strävan från kommunledningarna att bibehålla ansvar och befogenheter som råder i den normala verksamheten. Detta gäller såväl inom den politiska ledningen som inom tjänstemannaorganisationen men också i relationerna dem emellan. Genom en ny lag från den 1 januari 2003 har det blivit möjligt för kommunen att överföra beslutsfunktioner som berör andra nämnders verksamheter till en krisledningsnämnd. Härigenom kan beslutsprocessen komma att förändras.

Organisation, ledningsstöd och stabstjänst

Förutsättningar för en god ledning i krissituationer är att det finns en förberedd ledningsorganisation med klart ansvar och att denna kan stödjas av en effektiv stabsorganisation med god utrustning i lämpliga lokaler.

De av oss studerade exemplen på krishantering visar på varierande kommunala ledningsorganisationer i krissituationer. Dels är händelserna olika, dels skiljer sig de kommunala organisationerna åt. Den successiva övergången från krishantering under krigsförhållanden till att hantera i huvudsak fredskriser har förenklat organisationen samtidigt som den gamla krigsorganisationen lämnat spår. Allmänt gäller uppfattningen att den krisorganisation man nu har skall täcka hela hotskalan.

Ofta utnyttjas räddningstjänstens erfarenhet och operativa förmåga även i situationer som inte direkt är hänförliga till räddningstjänst. I synnerhet i mindre kommuner är företrädare för räddningstjänsten integrerad i krisledningsgruppen, medan exempel från större kommuner visar på skilda men samverkande ledningsgrupper (Göteborg och Gävle).

Nedanstående bild visar Kävlinge kommuns ledningsorganisation och kan tas som exempel på en vanlig organisationsmodell.

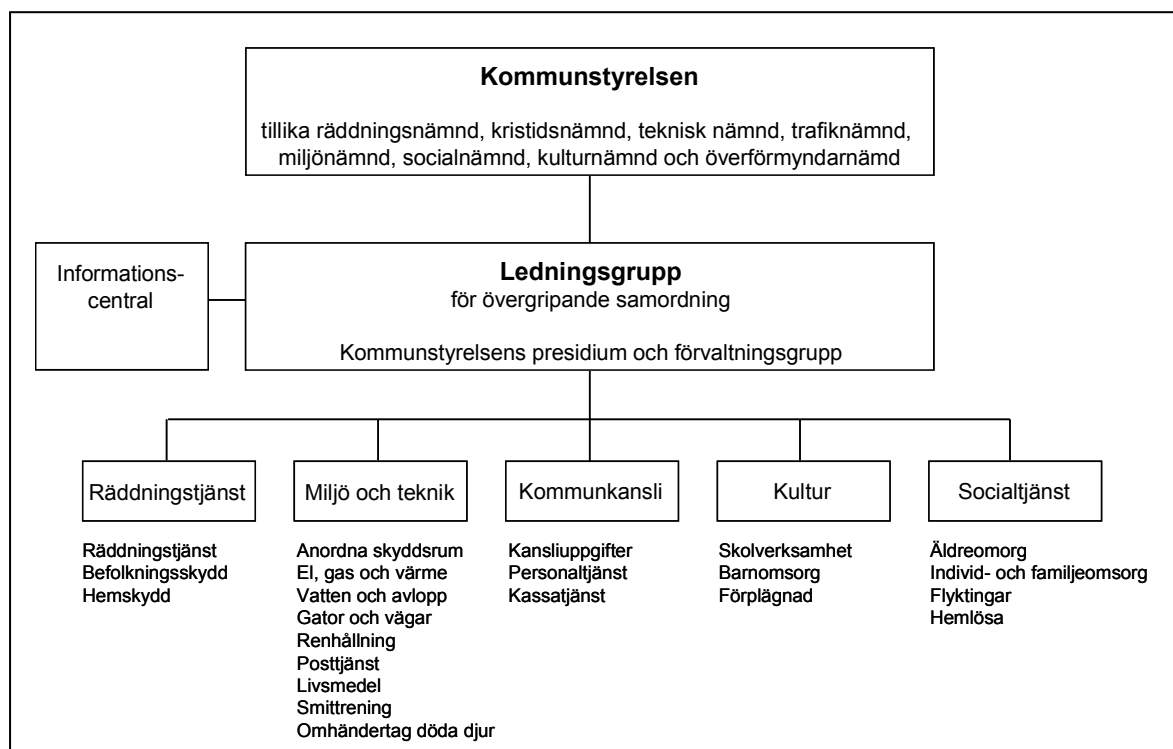


Bild 3: Exempel på kommunal ledningsorganisation

Som exempel på en ledningsgrupp redovisas nedan ledningsgruppen för övergripande samordning i Båstads kommun.

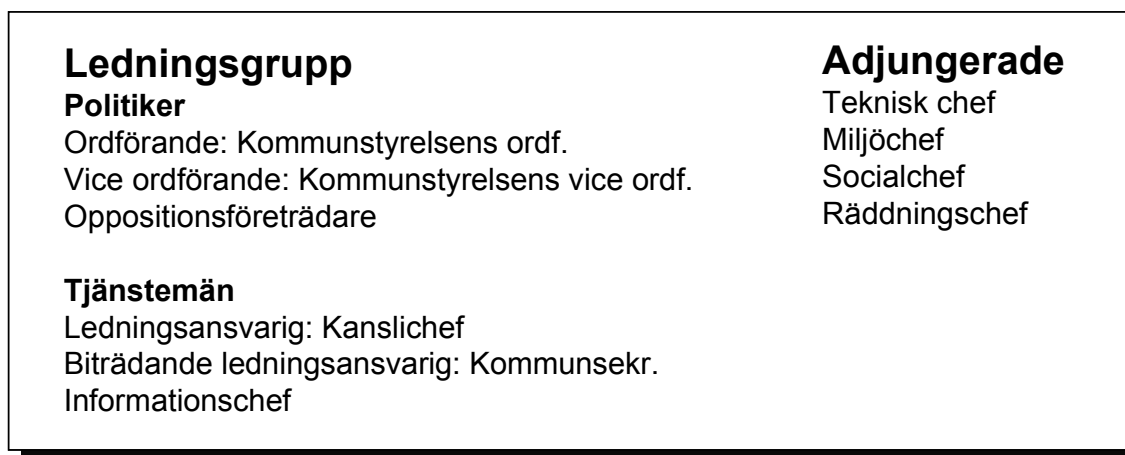


Bild 4: Exempel på kommunal ledningsgrupp för övergripande samordning vid extrema händelser.

En beredskapssamordnare i kommunkansliet eller räddningstjänstförvaltningen har i allmänhet varit ansvarig för kommunens beredskaps- eller krishanteringsplan. Denne har inte haft någon särskild position i det akuta skedet.

Företrädare för politisk opposition finns inte alltid med i organisationen.

Vilka som därutöver har adjungerats till ledningsgruppen har varierat med händelsens art och omfattning. Exempel på sådana personer är ytterligare egna förvaltningschefer samt representanter från POSOM-grupp, polismyndighet, Försvarsmakt, sjukvårdshuvudman, länsstyrelse och från särskilt berörda verksamheter i kommunen.

Principen för ledning är att tjänstemän leder den löpande verksamheten och att politikerna hanterar policyfrågor och viktig extern information (ansiktet utåt). Förekomsten av politiker i ledningsgruppen kan påverkas av annat än rent organisationsmässiga aspekter. Om kommunens styrande organ har del i den uppkomna situationen genom att en viss åtgärd har beslutats, tillstyrkts eller främjats på annat sätt kan politiker i större omfattning känna behov av att visa en enad front och ett särskilt engagemang (Båstad). Om däremot kommunledningen är neutral till händelsens uppkomst är det lättare att upprätthålla principen om tjänstemän i ledningsgruppen och politiker som står för utåtriktade kontakter (Kävlinge). Den externa expertisen bidrar med underlag och upprätthåller kontaktvägar. Dessa gränser har man i allt väsentligt lyckats hålla. Vanligt är också att man betonar vikten av att i största möjliga utsträckning utnyttja ordinarie organisation och ansvarsförhållanden.

Denna inställning hos undersökta kommuner medför att särskilda organisationer enligt någon av utskotts-, delegerings-, brådslande- eller kommunstyrelsemodellerna⁹ endast till vissa delar har kunnat identifieras såsom delegation till ledningsgrupp. Krav på att inrätta en krisledningsnämnd trädde inte i kraft förrän den 1 januari 2003.

Det är viktigt att hålla isär formerna för beslutsfattandet och den mer operativa hanteringen i katastrofsamordnings- eller krisledningsgruppen.

Vid branden i Göteborg i oktober 1998 hade kommunen ständig beredskap hos verksamheter som teknisk försörjning och socialjour. Även kommunledningen hade en stadsdirektör i ständig beredskap.

Vi har tidigare nämnt att det, för att kommunerna skall kunna möta olika former av extrema händelser, krävs en riskanalys och en ledningsplan samt en övad samordningsgrupp.

Riskanalysen upptar vanligtvis sådant som kan hända inom räddningstjänstens område. Det finns dock en medvetenhet om att händelser som börjat med en räddningstjänstinsats kan få andra dimensioner. Inte minst har erfarenheterna från Göteborgsbranden medfört detta.

Utvecklingen av POSOM - grupper och andra former för psykosocialt efterarbete pågår i de kommuner vi studerat. Hos varje kommun finns beredskap för att hantera krissituationer. Erfarenheten är dock att omfattningen, när de väl inträffar, vida överstigit vad man planerat för. Komplexiteten går heller inte att förutse.

Ledningsplaner eller dokumenterad katastrofberedskap har funnits och i allt väsentligt följts i de studerade kommunerna. Exempel visar på vikten av att planerna motsvaras av verkliga förutsättningar och att fysiska förändringar avseende lokaler, kontaktnät och ledningsstöd medför justeringar i planen. I de flesta fall har sammankallandet av ledningsgruppen och igångsättningen av verksamheten följt samma mönster; räddningstjänsten - kommundirektör/kommunallråd – informationschef, ofta via SOS Alarm. Kommundirektören är vanligen den som beslutar att krisorganisationen skall träda i funktion.

⁹ Kommunens ledning vid kriser. Skrift av Svenska kommunförbundet och dåvarande Överstyrelsen för civil beredskap, maj 1999.

Något särskilt teknikstöd för krishantering har i allmänhet inte funnits. Ledningsstödssystemet Elvira har varit känt men inte infört. En anledning till detta har i några kommuner uppgivits vara att systemet, som ansågs ha många fördelar avseende bland annat lägesredovisning, saknade teknik för vardagsanvändning. Vanlig tele- och IT-teknik har använts. Göteborgs stad har prövat ett för förvaltningar och bolag gemensamt IT-stöd för att dokumentera svåra händelser.

Arbetstakten i en ledningsgrupp är hög och förloppet kan vara långvarigt. Deltagarna har ett stort tryck på sig, inte minst när det gäller att förmedla information. Samtidigt som man strävar efter att bevara den normala verksamhetsformen så kräver den intensiva hanteringen och ledningen i en krissituation en särskild form av kanslitjänst. Kontaktvägar skall upprättas och hållas öppna, den löpande inhämtningen av underlag måste dokumenteras, system för uthållig verksamhet måste skapas och den viktiga informationen måste fungera. För att i efterhand kunna konstatera vad som hände och vem som gjorde vad måste beslut och händelser dokumenteras i protokoll eller dagbok. Särskilt viktigt är det att protokollföra beslut som fattats med stöd av delegation.

Någon större lokal i kommunhuset utnyttjas vanligtvis som ledningscentral och i närheten av denna måste det finnas ett utrymme för presskonferenser och annan informationsförmedling. Erfarenheterna från de senaste årens krishantering visar hur svårt det är att förutse storleken av den massmediala anstormningen. Vi har inte kunnat se att kommunerna brustit i ambitionerna eller åtgärderna på detta område.

Ett vanligt konstaterande är också att det är viktigt med service, såsom vaktmästeri och förplägnad, till ledningsgruppen och andra som är engagerade i krishanteringen.

I många av de undersökta fallen har man kunnat härleda vissa åtgärder till tidigare övningsverksamhet. Detta gäller även processen för krishanteringens igångsättande.

Prioriteringar och beslut

Kommunledningens krishanteringsuppgifter omfattar huvudsakligen samordnande ledning, samverkan och information. Beslut kan behöva fattas på osäkert underlag och under stark tidspress.

Skilda händelser medför olika behov av prioriteringar och beslut. Ibland krävs inga övergripande ledningsbeslut. Ledningens huvuduppgift har vid dessa händelser varit att följa utvecklingen och eventuellt ansvara för samordning och information. En genomgående erfarenhet är dock att en snabb beslutsprocess möjliggörs genom en liten kvalificerad ledningsgrupp som verkar för övergripande kommunal ledning. Beslutsfunktionens uthållighet vid ett långvarigt händelseförlopp måste beaktas.

Många beslut av olika karaktär kan behöva fattas vid en extraordinär händelse. Detta medför ett stort behov av ett väl utvecklat system för återsrapportering av åtgärder.

Beslut av politisk karaktär är mindre vanliga i de krissituationer som vi studerat. Vi har dock kunnat utläsa ett antal exempel på övergripande direkt krisrelaterade ledningsbeslut i de studerade rapporterna. Risker för gasutsläpp när ett godståg med ammoniak spårade ur i Kävlinge 1996 ledde till beslut om evakuering av de 9 000 invånarna. Kommunhuset utrymdes och ledningen organiserades i en grannkommun.

Vid katastrofbranden i Göteborg 1998 sammanträdde tidigt samma morgon kommunstyrelsen och gav ordföranden fullmakt att fatta beslut om särskilda åtgärder med anledning av händelsen. Beslut fattades om att bekosta anhörigas taxiresor och att inställa planerade evenemang. Göteborg förklarades vara en stad i sorg.

Vidare har det i samband med händelser såsom oväder visat sig vara viktigt att det i samhället finns möjligheter att i bristsituationer prioritera exempelvis el- och teletillgång samt reparationer. Kommunledningen har dock inte legala eller tekniska möjligheter för att prioritera och fördela sådana resurser. Däremot kan kommunen och även länsstyrelsen framföra önskemål till den som har den tekniska möjligheten och uttrycka viljeinriktningar om till exempel fördelningar.

Höga flöden har tydligt visat på att extrema händelser inte alltid kan avgränsas och hanteras utifrån administrativa gränser. Omfattande översvämningar kräver samordning av beslut och prioriteringar över såväl kommun- som länsgränser. Ledning kan behöva utövas under lång tid.

Regelverket har ibland ansetts som otillräckligt för nödvändiga beslut och prioriteringar. Ansvarsförhållandena vid extrema händelser kan upplevas som otydliga. Även den ekonomiska belastning som kan bli följden av en händelse har diskuterats. Efter exempelvis höga flöden 2000 ansågs att tillämpning av miljöbalkens bestämmelser, vattendomar och ekonomiskt ansvar behövdes ses över för att uppnå en för hela samhället effektiv hantering.

Prioriteringar och beslut medför behov av att resurser avsätts för analys av olika möjliga händelseutvecklingar, som skapar handlingsfrihet och tid till nödvändiga förberedelser. Processen kan bland annat visa på behov av stöd från andra aktörer i form av kompetens och materiel.

I samband med oväder och höga flöden har prognoser från SMHI utgjort avgörande beslutsunderlag i kommunerna. Kommunerna måste ha kompetens för att analysera prognoser och andra underlag. Prioriteringar underlättas om sådana beslutssituationer förberetts och övats. Tillgången till viktig information och kontakter med andra aktörer utgör en förutsättning för kommunens prioriteringar. Upparbetade kontaktvägar och personrelationer ger stadga åt en situation som präglas av stress och behov av snabba beslut.

Samordning

Kommunerna bör vid extrema händelser utöva sin samordnande och inriktande roll gentemot icke- primärkommunala organ som utövar verksamhet i kommunerna i huvudsak efter de principer som gäller under normala förhållanden. Länsstyrelserna bör stödja kommunerna i denna samordning och samverkan.

Kommunernas möjligheter till samordning vid extrema händelser skiljer sig åt med olika förutsättningar och strukturer. Inom den egna organisationen har kommunledningen sin viktigaste roll som samordnare av samverkan och information.

Resurser och åtgärder inom en kommun skall samordnas vid extrema händelser. Detta förutsätter kännedom om andra lokala aktörer, befintliga kontaktvägar, kompetens, materiel med mera. I vissa fall har utomstående lokala funktioner företrätt på den kommunala ledningsplatsen för en effektiv samordning. Länsstyrelsen kan främst stödja kommunledningen bland annat med kontakter och information på regional och central nivå.

Information bör samordnas mellan kommunledning och andra inblandade funktioner. Ett gemensamt informationsunderlag där referenser är gemensamma för alla aktörer, underlättar hanteringen samt minskar risken för felaktig eller ofullständig information som kan leda till ryktesspridning och missförstånd.

Vid exempelvis katastrofbranden i Göteborg krävdes en omfattande samordning av psykosociala insatser och information mellan olika aktörer. Andra kulturer och oväntade reaktioner medförde behov av åtgärder man inte förväntat sig. Att samla, analysera och utnyttja tillgänglig kunskap kräver planering och förberedelser.

Ett exempel på formaliserad samordning är den grupp som har säte i Östersund och som verkar vid höga flöden i nedre Norrland. Samordningsgruppen för information med mera vid höga flöden håller kontinuerlig kontakt - via telefonkonferenser eller gemensam stationering - med alla regionalt inblandade aktörer. Den har regelbunden kontakt med kommunerna och andra intressenter. Samordningen har skett utifrån gemensamma intressen knutna till flera vattensystem.

Kommunen saknar tvingande medel för att styra icke-kommunala organ inom området. Den kommunale räddningsledaren har dock särskilda befogenheter i samband med räddningsinsatser.

Uppföljning och utvärdering

Det är angeläget att det finns rutiner för att följa upp utfallet av verksamheter, inte bara ekonomiskt utan även i termer av måluppfyllelse.

Erfarenheter från inträffade extrema händelser i den egna kommunen och andra kommuner bör kunna tas tillvara för krisförberedelserna.

Ingen organisation kan byggas för alla typer av extrema händelser. Nya och speciella förhållanden som ingen förutsett tillkommer vid varje ny händelse. Det är viktigt att kommunerna har en flexibel planering som medger initial snabbhet dock utan att låsa utvecklingsarbetet till en sorts händelser. Erfarenheter från enskilda fall bör dock beaktas när planer revideras. Uppföljning och utvärdering av principer för ledning, samverkan och information i samband med krislägen vidareutvecklar kommunernas förberedelser och förmåga till krishantering. Det är därför viktigt att tydliggöra och tillvarata aktuella erfarenheter i gemensamma diskussioner med alla inblandade aktörer. Ett kontinuerligt utvecklingsarbete för ledning, samverkan och information ger också en mental beredskap att hantera en verklig händelse.

Flera kommuner har efter inträffade händelser själva dokumenterat händelseförlopp och erfarenheter. Ett sätt för kommunen att utvärdera sin krishantering, som diskuterats, kan vara en intervjuundersökning bland invånarna.

Inträffade händelser på lokal nivå har också givit erfarenheter med konsekvenser för diskussioner på regional och central nivå. Regelverk, allmänna ansvarsförhållanden och ekonomiska ansvarsfrågor är exempel på frågor som blivit föremål för översyn på högre nivåer. De erfarenheter som dokumenterats från inträffade händelser i kommunerna under de senaste tio åren har i många avseenden bildat underlag för den nu aktuella strukturen och systemet för samhällets krishantering.

3.3 Samverkan

Vid en krisartad händelse påverkas många delar av samhället och många myndigheter och andra organ blir berörda. Den medför inte bara arbete inom till exempel räddningstjänsten. Sålunda kan socialtjänst, trafik, sjukvård, försörjning med mera också komma att beröras. Inom sådana områden måste följdverkningarna följas upp och samordnade åtgärder vidtas. Detta åvilar inte räddningstjänsten utan den övergripande kommunala ledningen.

I samtliga studerade exempel har utkristalliserats ett grundläggande behov av etablerade kontaktvägar och goda personrelationer. Ett väl fungerande kontaktnät är ofta en viktigare förutsättning än organisationens utformning.

Vid en extrem händelse ställs ofta krav på att politiskt ansvariga skall agera. För detta krävs att dessa tidigt blir informerade och att kommunledningen i sin tur tar initiativ mot andra politiska nivåer i samhället, ytterst regeringen. Det kan också underlätta för till exempel räddningsledningen om kommunledning och andra kommunala förvaltningar kan samverka med utomkommunala organ.

En genomgående erfarenhet från alla studerade fall är vikten av en väl fungerande samverkan vid krishanteringens alla skeden. Samverkan har olika karaktär vid olika händelser. Samverkanslösningar skiljer sig också åt i olika delar av Sverige. Samverkan utövas ofta i olika informella former.

Det anses värdefullt att i gemensamma förberedelser diskutera och öva principer för samverkan under tidspress och svåra förhållanden. Informationsutbyte mellan samverkande aktörer kräver också ett tillförlitligt samband. Vid ett akut läge bör kontakter inledas i ett tidigt skede för att uppnå en så effektiv krishantering som möjligt. Aktörer med en nyckelroll bör kunna representera på plats vid ledningsfunktioner. I skapade forum på olika nivåer och för olika sektorer kan parterna inte bara lära känna varandra och utforma resurstöd utan även tillsammans följa upp och utvärdera övningar och inträffade händelser för vidare gemensam planering.

SRV påtalar i sina uppföljningar att det behövs en "arena" där för räddningstjänsten viktiga insatsorganisationers beslutsfattare kan mötas. Detta gäller också politiker i kommunerna.

Samverkan bör så långt möjligt utgå från normala förhållanden. Upparbetade kontaktvägar och personrelationer ger stadga åt en situation som präglas av stress och behov av snabba beslut. Samverkan får inte bli ett självändamål utan måste ha som mål att lösa konkreta problem och förmedla beslutsviktig information.

Vi har nedan delat in kommunernas samverkansåtgärder i sådana som avser intern samverkan inom den kommunala organisationen, samverkan på lokal nivå och kommunernas samverkan med regional respektive central nivå.

Intern samverkan inom kommunorganisationen

Den interna kommunala organisationen ställer krav på en enhetlig och samordnad ledning. Ofta kan det ställas krav på snabbt fattade övergripande beslut för att verksamheter på stor bredd skall kunna aktiveras inom en kort tidsrymd. Att informationen inom den kommunala organisationen fungerar effektivt anses som viktigt vid krishantering.

Den interna samverkan är bland annat beroende av hur den kommunala förvaltningen är organiserad och hur många av dess verksamhetsområden som är involverade i en händelse.

Till exempel vid brandkatastrofen i Göteborg 1998 påverkades samverkansmönstret av organisationen med stadsdelsnämnder som självständigt hanterar social- och skolverksamhet. Den övergripande kommunala ledningsgruppen förstärktes med kompetens inom dessa verksamhetsområden. Erfarenheterna från Göteborg visar också på den goda hjälp en kommun har av ett upplagt internt kommunikationssystem.

En erfarenhet från svåra oväder är att kommunledningen måste få snabb, korrekt och enkel information från operativa enheter för att kunna leda, samordna, samverka, informera och tillgodose invånarnas behov.

Samverkan kan ske genom att företrädare för andra berörda verksamheter knyts till den kommunala ledningsgruppen. Alternativt kan kontinuerliga lägesrapporter lämnas till gruppen från verksamhetsansvariga. I det fall ingen ledningsgrupp sammankallats kan rapportering ske till enskild kommunal ledningsföreträdare. I princip anser kommunerna att krishantering skall utföras av funktioner med ordinarie ansvar. Dessa leder sin egen verksamhet, informerar kommunledningen och för vid behov upp frågor till övergripande bedömning. För alla kommunens ledningsorgan är det viktigt att vara medveten om och samverka om andra funktioners resurser.

Intern samverkan kan praktiskt ske genom regelbundna och/eller spontana möten av olika omfattning med olika deltagare, men också genom möten, telefonsamtal, fax, e-postmeddelanden och information på kommunens interna nät.

Samverkan på lokal nivå

Kommunstruktur, organisationsform, kunskap, teknik med mera utgör förutsättningar för den samverkan som kommunerna skall initiera inom ramen för sitt samordningsansvar under en extrem händelse.

En god personkännedom är en viktig grund för en väl fungerande samverkan. Kontaktnät, skapade under normala förhållanden, utgör därför en betydelsefull förutsättning för samverkan under en sådan händelse.

På den lokala nivån finns ett stort antal aktörer av betydelse för krishantering. Kommunerna har inte några befogenheter att ta över uppgifter som andra organ inom kommunens område har. Samordningen måste därför utövas i samförstånd. Detta kräver ett omfattande och smidigt kontaktnät. Endast när räddningstjänst råder har räddningsledaren vissa möjligheter att med stöd av lag och förordning utöva hårdare påtryckningar för att vid behov åstadkomma samordningen. De organ som har stor betydelse för de direkta räddningsinsatserna i en kommun bedöms vara polis, landstingets ambulanstjänst och vårdinrättningar samt organ med trafik- och kommunikationsuppgifter.

Beroende på en händelses karaktär blir olika aktörer på lokal nivå inblandade. Till exempel hade flera trossamfund en framträdande roll i samverkan vid brandkatastrofen i Göteborg. En snabb igångsättning av ett omfattande socialt stödarbete förutsätter befintliga kontakter och redan uppbyggda nätverk.

I Göteborg uppstod efter branden en laddad stämning som skapade sociala oroligheter i staden. Personal utsattes för hot och våld. Det var oväntade reaktioner som det saknades mental beredskap för och erfarenhet av och som krävde särskilda informationsåtgärder.

Inom Göteborgs stadsdelsförvaltningars socialtjänst och inom närpolisorganisationen fanns kunskaper om olika kulturer och religioner samt deras organisationer. Vid en extrem händelse kan sådana kunskaper behöva samlas, vilket kräver förberedelser. Förståelse och respekt för tro och kultur utgör en god grund för att undvika missförstånd och onödiga konflikter som försvårar krishantering.

I flera fall har samarbetet med lokala frivilligorganisationer varit omfattande. De kommunala POSOM-grupperna har särskilda kontakter på det psykosociala området. Annan viktig samverkan är den som medför effektiva informationsinsatser. Kommunerna har i flera fall för ändamålet haft kontakter med lokala media.

Kommunernas samverkan försvåras av myndigheters neddragningar, regionaliseringar och centraliseringar. Kommunerna har upplevt problem med att upprätta samverkan med polisen. De har också haft svårigheter att upprätta kontakt med centrala myndigheter samt företag och organisationer som saknar lokala företrädare. En sådan utveckling med en allt mindre lokal representation anses också utarma en viktig lokal kännedom hos samverkansaktörerna.

Omfattningen av samverkan med Försvarsmakten (FM) och frivilligorganisationerna har varierat. Faktorer som personkännedom, kultur, tradition med mera styr samverkan. Kunskapen kring hantering av frivilliginsatser, resurstillgänglighet och kontaktvägar varierar mellan kommunerna.

Kommunen har en viktig uppgift att i tid hos invånarna skapa medvetenhet om en tänkbar krisutveckling, vilket kan leda till insatser från både hushåll och organisationer. Kontakter med invånare genom besök av kommunala representanter kan verka förtroendeskapande.

Samverkan på lokal nivå kan genomföras genom regelbundna och/eller spontana möten men också genom telefonsamtal, fax och e-post. I vissa fall finns olika nätverk och deras förfaringssätt förberedda.

Kommunens samverkan med regional nivå

Kommunerna har vid olika krissituationer behov av samverkan med myndigheter och organisationer på regional nivå. Länsstyrelsen är genomgående en självklar samverkanspart men även landsting och polismyndighet är viktiga samverkansparter liksom större företag.

Länsstyrelserna har enligt sin instruktion det statliga ansvaret på regional nivå för ett antal sakområden som har betydelse för krishantering i ett län. Det gäller bland annat civilt försvar och räddningstjänst, social omvårdnad, kommunikationer, livsmedelskontroll och miljöskydd. Länsstyrelserna har inom dessa områden ansvar för tillsynen. Kommunerna måste därför kunna lämna underlag för länsstyrelsernas prövning. Länsstyrelsen har också en skyldighet att planera för att kunna ta över ansvaret för räddningstjänsten vid omfattande räddningsinsatser inom kommunal räddningstjänst.

Kommunerna har enligt räddningstjänstlagen skyldighet att samråda med bland andra länsstyrelsen om ändringar i räddningstjänstplanen. Länsstyrelserna stödjer ofta kommunerna

i deras beredskapsförberedelser, bland annat avseende planeringsunderlag och övningars uppläggning och genomförande.

Vidare har länsstyrelserna ansvar för åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. De skall hålla sig underrättade om händelseutvecklingen i sådana situationer och verka för att nödvändig samverkan åstadkoms.

I samband med höga flöden och oväder har kommunerna självmant eller efter rekommendation från länsstyrelsen kontinuerligt via fax avlämnat lägesrapporter till denna som bearbetat informationen i syfte att vidta stödåtgärder för kommunerna.

När en enstaka kommun som Båstad 1997 drabbades av giftutsläpp från tunnelbygget i Hallandsåsen bistod länsstyrelsen med expertstöd.

Länsstyrelsen tog med stöd av räddningstjänstförordningen över ansvaret för kommunal räddningstjänst i ett antal kommuner i samband med höga flöden år 2000.

I de flesta fall har länsstyrelsen följt utvecklingen och intagit en roll som bakre stöd till kommunerna. Länsstyrelsen anses av kommunerna ha en viktig stödfunktion för samordning av samverkan och information.

En förutsättning för god samverkan är en gemensam uppfattning om åtgärders och företeelsers innebörd. Länsstyrelsen i Skåne inrättade tidigt en planeringsgrupp avsedd att stärka Båstads kommuns ledningsorganisation samt stödja och avlasta kommunen. Denna grupp avvecklades dock dels på grund av att kommunens ledning bättre kunde hålla sig ajour med händelsen, dels på grund av att det skulle kunna uppfattas som ett "övertagande" av den kommunala krisledningen, vilket inte var avsikten.

Kommunerna har också ett nära samarbete med landstingen om hälso- och sjukvårdens utveckling och bedrivande. Även om den katastrofmedicinska beredskapen huvudsakligen är landstingens uppgift berörs även kommunernas sjukvårdsresurser. Ambulanstjänsten är nära förknippad med räddningstjänstens verksamheter. I en del fall såsom vid katastrofbranden i Göteborg fanns personal från sjukvårdsledningen med i det övergripande ledningsarbetet.

Särskilt i krislägen blir samarbetet mellan polis och kommun av stor betydelse för effektiviteten. Polisen samarbetar med såväl den samordnande kommunledningen som räddningsledaren. Det ställs krav på ömsesidig information och ett samordnat agerande. Ofta har polisbefäl funnits såväl på skadeplatser hos räddningsledare som hos den kommunala ledningsgruppen.

I vissa fall finns olika nätverk och deras förfaringssätt förberedda. Ett medvetet samverkansarbete och en samordning utifrån gemensamma intressen bland aktörerna inom vattensystemen i nedre Norrland bidrog till en framgångsrik hantering av höga flöden 2000. Kommunerna hade regelbunden tillgång till kontakt med inblandade aktörer. Det är viktigt med ett gemensamt lägesunderlag där referenser är gemensamma mellan kommunerna och informationskällorna.

Kommunens samverkan med central nivå

I akuta krislägen behöver berörda centrala myndigheter liksom regeringen information om händelseförlopp och vidtagna åtgärder dels för att själva vara informerade, dels för att eventuellt kunna stödja aktuell kommun.

Kommunerna har vid olika händelser behov av samverkan med myndigheter och organisationer på central nivå.

Ett snabbt agerande med framförhållning från kommunledningen förutsätter lättillgängliga och lättförståeligt informationsunderlag. I samband med till exempel svåra oväder är det viktigt att uppgifter om prognoser från SMHI når kommunledningarna.

Vid utsläppet i Hallandsåsen hade Båstads kommun behov av omfattande kontakter med bland andra SoS. Från kommunledningens sida upplevdes brister i samordningen mellan de centrala myndigheterna som besvärande. Utan att kommunen kontaktades förmedlade olika centrala instanser, direkt till media, skilda uppfattningar om risker och gränsvärden. På kommunens begäran ordnades via länsstyrelsen samverkanspersoner hos de centrala myndigheterna.

Länsstyrelsen har vid behov stött kommunerna och skapat eller samordnat de relevanta kontaktnäten. Kontakter har också upprättats med departement och regeringsföreträdare. Brandkatastrofen i Göteborg genererade kontakter med bland annat hovet och regeringen. Länsstyrelsen bistod kommunen i en del av dessa kontakter.

3.4 Information

Snabb och korrekt information måste kunna förmedlas.

Kommunikation kräver planering och övning.

Det är viktigt att kommunen klargör sin roll och hur ansvaret är fördelat inom organisationen, såsom ansvar för den övergripande informationen och information om det sociala läget. De olika informationsåtgärderna skall samordnas mellan bland annat räddningsledning och kommunledning.

Det är en väl dokumenterad erfarenhet att information är viktigt vid krishantering. Betydelsen av snabb och korrekt information har betonats. För att information skall inge förtroende krävs samordning, så att innehållet i informationen är ensat.

SPF har konstaterat att systemet med myndighetsmeddelanden och VMA (viktigt meddelande till allmänheten) inte hanterats optimalt. VMA har använts sparsamt eller på sådant sätt att det inte stått klart om det som gått ut via massmedia varit information från myndigheten eller ett journalistiskt inlägg.

Evakuering av många personer, som i Vagnhärad, Borlänge, Bräcke och Kävlinge, kräver riktad information.

Tekniska svårigheter att överföra information vid bortfall av el eller teleförbindelser kräver särskilda lösningar vilket visade sig bland annat under orkanen i Skåne samt snöovädet i Götaland och sydöstra Svealand. Brandkatastrofen i Göteborg pekade på informationsproblem

som är kopplade till det mångkulturella samhället. Händelserna runt tunnelbygget på Hallandsåsen visade på betydelsen av förtroende mellan informationslämnare och informationsmottagare.

Av naturliga skäl varierar tyngdpunkten i insatserna allt efter den extrema händelsens art.

Vi har nedan delat in informationsinsatserna i sådana som avser information inom den kommunala organisationen, information som riktar sig till andra myndigheter, organisationer och massmedia samt information till allmänheten.

Intern information

Många gånger förbiser kommunledningen behovet att informera den egna organisationen.

Den interna informationen uppvisar ganska få variationer. Skillnaderna kan vara beroende av hur de lokaler som använts är spridda men också av hur många funktioner inom den kommunala förvaltningen som varit engagerade. Intranät, det vill säga ett lokalt Internet, har använts ofta.

Det är inte vanligt med för krishantering särskilda tekniska ledningsstöd. Förändret av dagbok är viktigt, till exempel när man i efterhand skall hantera bidragsansökningar från ekonomiskt drabbade. Göteborgs stad har inriktat IT-stödet för att dokumentera hela krishanteringsarbetet. Det ger möjligheter att tidsbestämma sammanträden, dokumentera beslut, ledningsinformation, bemanning med mera.

Normalt används telefon, fax och e-post. Om snabb överföring av information mellan de olika parterna är väsentlig, utnyttjas istället samlokalisering. Den utåtriktade hemsidan är också ett medel för intern informationsöverföring.

Information till andra myndigheter, organisationer och massmedia

Andra samhällsorgan är ofta beroende av snabb information från en skadeplats eller ett krisområde för att dels själva kunna vidta åtgärder, dels förmedla ett stöd till berörda aktörer i krishanteringen.

Det förekommer att länsstyrelsen är kommunen behjälplig i informationsfrågor. I dessa fall pekas på det ömsesidiga beroendet. Om länsstyrelsen skall kunna vidareföra kommunal information, måste kommunen/kommunerna fortlöpande förse länsstyrelsen med underlag. Erfarenheterna från millenniumskiftet visade på betydelsen av att kommuner och länsstyrelser arbetar i ett likartat system för informationsförmedling. Rapporteringen från kommunerna via länsstyrelsen till central nivå stötte på problem. Länsstyrelsen arbetade i ett centraliserat system medan kommunerna utnyttjade ett webbaserat system. Om de förslag som nyligen presenterats i System för samordnad krisinformation (SOU 2003:11) genomförs blir förutsättningarna bättre att förmedla information mellan kommun och länsstyrelse och vidare till central nivå.

För räddningsledningen uppstår ett resursproblem när den skall koncentrera sig på räddningsinsatsen samtidigt som krav ställs på att informera allmänhet, medier, myndigheter och andra organ. I rutinerna ingår att räddningsledaren avdelar en eller flera informationsansvariga. En uppdelning av informationsansvaret görs mellan skadeplatsledning och bakre

stab. Informationsarbetet kan bli mycket omfattande och kräva stora resurser. Också den kommunala ledningen har förberedda informationsåtgärder.

Under översvämningarna i mellersta och södra Norrland 1995 och 2000 fungerade den så kallade Samordningsgruppen för information med mera vid höga flöden som en sakkunnig förmedlare av information mellan i första hand berörda myndigheter och kraftindustrin men också som en kunskapsbas för kommunerna. Bland annat tolkade gruppen SMHI:s rapporter.

Givande av information har visat sig kräva en hög ambitionsnivå när det gäller att skaffa underlag.

Vanliga sätt att förmedla information till media har varit presskonferenser, pressmeddelanden, annonser och webbsidor.

I samband med arrangerandet av presskonferenser har man pekat på några lärdomar, bland annat att media inte alltid låter sig nöja med att få svar från den av kommunen utsedde informatören. Någon gång har man valt att inte ha gemensamma presskonferenser i de fall det funnits motsatta ståndpunkter hos de inblandade parterna. Exempelvis höll Båstads kommun sina presskonferenser och Banverket och Skanska sina för att undvika störande konfrontation vid informerandet.

Information till allmänheten

Kommunens invånare, framförallt de som berörs av den extrema händelsen, förväntar sig att få en snabb och korrekt information. För detta fordras en samordnande kommunal ledning med korta beslutsvägar.

Allmänheten är ingen enhetlig grupp. Informationsbehovet från enskilda som är allmänt intresserade och sådana som är berörda varierar. Vid en situation som den i Vagnhärad utgjorde de boende i rasområdet en grupp, boende i andra tänkbara rasområden och allmänheten i övrigt två andra.

Kommunala erfarenheter visar att av en extrem händelse drabbade invånare kan utgöra en homogen grupp som håller ihop under kristiden. Splittrande krafter kan utgöras av till exempel media som kan upplevas skapa osäkerhet och negativa attityder kring situationen. Även sårbarheten kan utnyttja en olyckshändelse i syfte att få gehör för sina åsikter.

Det bör noga övervägas till vilka information skall förmedlas. I Torshälla, vid gasutsläppet, förekom att personer och grupper av personer agerade såsom om de var direkt hotade av utsläppet trots att de befann sig utanför riskområdet. De hade bara hört varningsmeddelandet och agerat därefter. Vid andra tillfällen, som i samband med Tjernobylolyckan, gavs information om risker på ett sådant sätt att personer som inte direkt var berörda också kände sig hotade. Även till inte direkt berörda av händelsen kan speciell information behöva ges.

Av de mer konventionella sätten att förmedla information har tidigare nämnts kommunernas egna hemsidor. I de krishanteringsplaner som de flesta kommuner använder ingår upprättandet av en särskild växel eller upplysningscentral för besvarande av allmänhetens frågor. Sådana funktioner har tillämpats, dock varierar snabbheten att få igång dessa. I Kävlinge användes VMA. Ett meddelande om att kommunen skulle svara för utrymning av skolor, daghem och vårdinrättningar lästes upp i radio flera gånger. Vidare användes närradion som ett komplement till Sveriges Radios lokalradio.

Information har visat sig kunna spridas på många sätt. Vid information till evakuerande har använts dörrknackning via hemtjänst och bostadsrättsföreningar (Borlänge). Ett livaktigt hemskydd har varit till stor hjälp (Ovanåker). Under orkanen i Skåne användes tidningsbud för distribution av krisinformation.

Avslutningsvis vill vi visa på två exempel på "samlade grepp" på informationen. Båstads kommun offentliggjorde följande informationspolicy:

- ✘ Informationen skall präglas av stor öppenhet. Allt skall redovisas.
- ✘ Informationen skall vara noga kontrollerad.
- ✘ Informationen skall ges snabbt för att hindra desinformation. Kontrollen går dock före snabbheten.
- ✘ Informationen skall beskriva helheten. Sammanhangen skall redovisas för att underlätta för allmänheten att följa utvecklingen och få en korrekt och begriplig bild.
- ✘ All officiell information skall meddelas via kommunens informationskontor.
- ✘ Informationen skall ge en allsidig bild av problemkomplexen. Experter skall medverka vid presskonferenserna.
- ✘ Informationen till boende inom riskområdena skall prioriteras.

Vid katastrofbranden i Göteborg, där trycket på krisledningen tidigt blev mycket stort, tog räddningschefen ett så kallat inriktningsbeslut för räddningstjänstens ledning som gick ut på att man skulle:

- ✘ prioritera information och massmediakontakter,
- ✘ återställa beredskapen för att klara andra eventuella bränder samt
- ✘ förbereda krishantering och debriefing av återvändande brand- och ambulanspersonal.

4 KOMMUNENS ANSVAR OCH BEFOGENHETER SOM KRISHANTERARE

I detta avsnitt beskrivs kommunens roll som krishanterare utifrån kommunallag och olika speciallagstiftningar.

4.1 Grunder för styrning och ledning av kommunala verksamheter

Begreppet kommun kan i dagligt tal ha något lösa konturer - kommunen sägs ha gjort, eller underlåtit att göra olika saker. Någon eller några i den lokala offentliga apparaten antas då ha åstadkommit den situation som diskuteras och diskussionsunderlaget inbegriper inte befogenheter, skyldigheter eller anledningar.

Vem bestämmer och vad får det beslutas om i kommunen? Kommunal självstyrelse är, enligt regeringsformens inledande paragraf, en av grunderna för den svenska folkstyrelsen, som i sin tur uttrycks med att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den offentliga makten utövas under lagarna.

Vilka angelägenheter som kommunerna skall sköta anges i kommunallagen och i särskilda författningar. Den kommunala självstyrelsen är reglerad och gränsdragningen mellan vad som skall vara statens respektive kommunernas (och landstingens) ansvarsområde inom den offentliga sektorn diskuteras och tolkas vid upprepade tillfällen liksom var gränsen går för det kommunala åtagandet i förhållande till det enskilda. Den sistnämnda gränsdragningen kan prövas genom laglighetprövning.

Det finns åtminstone två aspekter på kommunen som är intressanta från krishanterings-synpunkt. Dels gäller det den egna verksamheten som kommunen har skyldighet att utöva och samordna i kris, dels det geografiska området där kommunen skall verka för att ett robust samhälle utvecklas och att samverkan kommer till stånd mellan olika aktörer i skilda sammanhang. I det senare fallet aktualiseras frågor om kommunens möjligheter att verka för samordningen.

Kommungränsens betydelse

En kommun är ett territoriellt avgränsat område och en administrativ enhet för kommunal självstyrelse. Kommunens geografiska område fastställs i regeringsbeslut. Smärre justeringar kan beslutas av Kammarkollegiet eller länsstyrelse.¹⁰

Detta förhållande har stor betydelse genom att kommungränsen avgör vem som är kommun-medlem och var en kommuns befogenheter börjar och slutar. Gränsöverskridande verksamhet kan dock, som närmare berörs nedan, komma till stånd genom beslut om gemensamma nämnder eller kommunalförbund.

Enligt kommunallagen får kommunen själv ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar och som inte skall

¹⁰ Lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting.

skötas enbart av staten, en annan kommun eller av någon annan. Inom detta område skall kommunen också bedriva verksamheter enligt särskilda lagar. Det geografiskt bestämda området för kommunens beslutanderätt förhindrar dock inte helt åtgärder utanför kommungränsen så länge de gynnar de egna kommunmedlemmarna. Om kraftigt stigande vattennivåer i vattendrag i grannkommunen kan förväntas komma att drabba egna kommunala angelägenheter eller medborgare, kan således en åtgärd i samverkan med grannkommunen i förhindrande syfte vara tillåtlig.

Kommunal ledning

Enligt regeringsformen utövas beslutanderätten i kommunerna av valda församlingar. Kommunallagen preciserar detta med att det i varje kommun skall finnas en beslutande församling, kommunfullmäktige. Fullmäktiges beslutsområde omfattar ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. Hit räknas bland annat mål och riktlinjer för verksamheten. Fullmäktige skall i sin tur tillsätta en kommunstyrelse.

Om man jämför med den nationella nivån så sägs i regeringsformen att regeringen styr riket och att den är ansvarig inför riksdagen. Regeringen styr riket medan kommunstyrelsen leder och samordnar de kommunala angelägenheterna. Kommunallagen använder inte ordet styra, däremot styrelse. Riksdagen stiftar lagarna och utövar därmed styrning av såväl regering som de högsta kommunala organen. Regeringen utfärdar, med stöd av lag, förordningar på olika områden och har därigenom också en styrande inverkan på kommunerna.

Termen styrning kan förknippas med manöverorgan, kontroll och direkt befäl. Men styrning innebär också någonting betydligt vidare, nämligen att allmänt ange riktningen, utan att för den skull den direkta ordergivningens teknik utnyttjas.¹¹

Styrning kan administrativt sett inbegripa alla de åtgärder som ledningen i en organisation vidtar för att påverka dess processer och resultat. Statlig och kommunal förvaltning styrs av såväl politiker som högre tjänstemän. Styrningen av administration eller förvaltning innebär att påverka personalens förståelse för samt vilja och förmåga att genomföra organisationens uppgifter. Den kan utgöras av i stort sett vilka åtgärder som helst. Viktiga inslag i styrningen är regler (lagar, förordningar, anvisningar), personal, pengar, utrustning, utbildning, information, organisering och så vidare.¹² Alltmer utnyttjas begrepp och dokument såsom visioner, mål, handlingsprogram och plan i den kommunala styrprocessen.

Denna definition av begreppet styrning har mycket gemensamt med tolkningen av länsstyrelsernas uppgift att verka för uppnåendet av vissa för länet gemensamma mål och att samordna olika regionala aktörers åtgärder mot ett sådant mål.

Kommunstyrelsen skall leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Verksamheten bestäms av fullmäktige om inget annat är föreskrivet. Fullmäktige kan också bestämma att en nämnd skall ha utskott. Finns det inget fullmäktigebeslut får nämnden själv bestämma om detta.

Kommunstyrelsen har inga extraordinära maktmedel gentemot andra nämnder. Styrelsen får inte i annan nämnds ställe besluta att en viss åtgärd skall vidtas eller uppskjuta verkställigheten av något som en annan nämnd har beslutat eller ingripa i annan nämnds myndighets-

¹¹ O. Petersson, Maktens nätverk 1989.

¹² Nationalencyklopedin.

utövning. Uppgiften att leda och samordna de skilda nämndernas verksamhet anses därigenom vara påtagligt försvårad.

”Kommunens starke man” är ett uttryck för en person som ofta har (eller anses ha) ett avgörande inflytande över vad som händer i kommunen. Vilken position i den kommunala hierarkin eller organisationen kan den personen tänkas ha? Kan den kommunala makten samlas i en mans (kvinnas) hand? Denna roll behöver inte ha så mycket med formella befogenheter att göra, utan är mer en beskrivning av någons förmåga att kunna påverka, övertala eller överhuvudtaget vara politiskt eller förvaltningsmässigt effektiv. En sådan person kan vara ovärderlig när det gäller att snabbt komma igång med ledningsverksamhet men kan skapa sämre förutsättningar för uthållighet och långsiktig verksamhet.

Delegation

En nämnd kan uppdra åt ett utskott, en ledamot eller en anställd hos kommunen att, med vissa i lagen angivna begränsningar, besluta på nämndens vägnar. I brådskande ärenden kan en nämnd även uppdra åt ordföranden eller annan utsedd ledamot att besluta i nämndens ställe. Denne har då samma befogenheter som den delegerande nämnden hade. Ansvaret för besluten ligger dock kvar hos nämnden som också är oförhindrad att genom ett nytt beslut återta delegeringen.

Från delegering skall skiljas decentralisering som innebär en mer permanent överföring av verksamheter eller inflytande från en högre (central) till en lägre (regional eller kommunal) nivå.

I princip kan det således inom varje förvaltning vara ordnat så att, efter vederbörlig delegation, många befogenheter är samlade hos en person. En krets av sådana beslutsfattare har en omfattande kompetens och kan utgöra en form av krisledningsorgan. Denna grupp kan dock inte fatta gemensamma beslut då var och en endast kan besluta för sin förvaltnings räkning, varför gruppen snarare utgör ett internt kommunalt samrådsorgan.

Kommunalförbund och annan mellankommunal samverkan

Tidigare har nämnts att lagstiftningen ger kommunerna möjligheter till samarbete över gränserna i olika former. Den utförligast reglerade formen är kommunalförbundet, där två eller fler kommuner skapar en ny fristående juridisk person. Eftersom denna studie är inriktad på den kommunala ledningsorganisationen bortser vi här från sådana samarbetsformer som interkommunala aktiebolag och föreningar, som ju har sin särskilda reglering.

Till ett kommunalförbund kan överlämnas i princip alla typer av kommunala uppgifter, även sådana som innefattar myndighetsutövning. Det vanligaste är att denna samverkansform återfinns inom räddningstjänstområdet, vatten- och avloppsområdet samt skolväsendet. Förbundet har rätt att debitera medlemskommunerna för sina kostnader och har egen budget för sin verksamhet.

Om ett räddningstjänstförbund har bildats har medlemskommunerna ingen egen räddningstjänst, utan den sköts av förbundet. Beslutanderätten i förbundet utövas av förbundsfullmäktige eller av en förbundsledning. De ingående kommunernas ledning av räddningstjänst har övergått till förbundsledningen och förbundets räddningschef.

Självfallet finns det praktiska lokala samverkanslösningar även när förbundsledningen är stationerad i en annan kommun. Sannolikt har förbundet en räddningsstyrka lokaliserad i kommunen med befäl som vid lokala insatser kan avdelas att samverka med kommunledningen.

Kommunerna kan också samverka i gemensamma nämnder. Det gäller alla verksamheter utom de som regleras i lagen om civilt försvar. Den gemensamma nämnden ingår endast i en av de samverkande kommunernas organisation och någon fristående juridisk person bildas inte. Verksamhet som en kommun överlämnat för utövande i en gemensam nämnd med annan kommun som värd, kan således inte ingå i den förstnämnda kommunens krisledningsverksamhet. Samverkan och samordning får i stället genomföras med andra åtgärder.

Utöver dessa former kan kommuner samverka genom enklare slag av interkommunala avtal om samarbete, antingen med stöd av kommunallagen eller av speciallagstiftning.

4.2 Samhällets struktur för krishantering

Strukturen för samhällets krishantering beskrivs i regeringens proposition 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap.

I detta avsnitt beskriver vi för krishanteringen centrala begrepp.

Några grundläggande principer gäller för samhällets struktur för krishantering. Dessa är ansvarsprincipen, likhetsprincipen samt närhetsprincipen. **Ansvarsprincipen** innebär att den som har ett ansvar för en verksamhet under normala förhållanden skall ha motsvarande ansvar under svåra förhållanden. **Likhetsprincipen** innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt skall överensstämja under olika förhållanden. **Närhetsprincipen** slutligen innebär att även onormala förhållanden skall hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället.

Underifrånperspektivet har två aspekter. I den ena är utgångspunkten de åtgärder som vidtas i den normala fredsverksamheten varefter kompletterande åtgärder vidtas för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred samt för att motstå ett krig. Den andra aspekten handlar, som nämnts, om att en krissituation i första hand skall hanteras på lokal nivå, först när det inte längre är möjligt att där hantera situationen förs ansvaret till regional eller central nivå.¹³ KBM uttrycker den senare aspekten så, ”att förmågan på lokal nivå utgör grunden för beredskapen och att denna förmåga vid behov skall kunna kompletteras med åtgärder på regional och central nivå.”

Strukturen för samhällets krishantering bygger på att samhällets alla resurser skall kunna utnyttjas i krishanteringen, oavsett i vilken regi verksamheten bedrivs.

Den reformerade strukturen för krishantering bygger på sektorsansvar respektive områdesansvar. För **sektorsansvaret** gäller att i bland annat regeringens skrivelse 2000/01:52 till riksdagen om beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred ges exempel på vad som avses med samhällssektor. En samhällssektor som till exempel hälso- och sjukvård kan innehålla statliga, landstingskommunala, primärkommunala och privata verksamheter. I förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap talas om

¹³ Prop 2001/02:158 sid 10 och 22 ,prop 2001/02:10, sid 51 och KBM:s planeringsinriktning för 2005 sid 44.

de statliga myndigheternas ansvarsområden, vilka då är en del av verksamheterna inom en sektor. I sektorsansvaret ligger också att uppkomna problem i första hand skall lösas inom sektorn eller den ”vertikala” linjen. **Områdesansvaret**, utövas av kommun, länsstyrelse och regering på respektive nivå. I bilden nedan illustreras behovet av samverkan mellan sektorsansvariga och områdesansvariga.

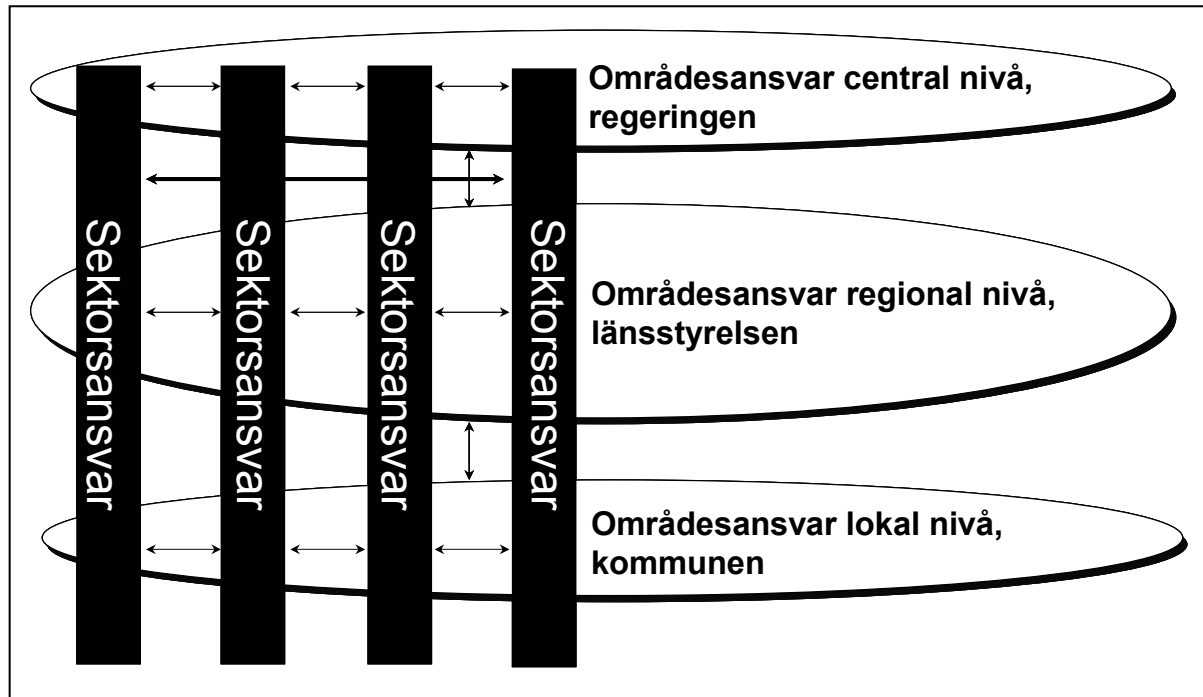


Bild 5: Områdes- och sektorsansvar.

Regeringen har i förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap angett ett antal **samverkansområden** med stor betydelse för samhällets krishanteringsförmåga. Inom dessa områden samverkar ett antal statliga myndigheter för att åstadkomma samordnade åtgärder såväl vid fredstida krishantering som vid höjd beredskap.

Regeringen anser att det behövs en planering inom följande samverkansområden; Teknisk infrastruktur, Transporter, Spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen, Ekonomisk säkerhet, Områdesvis samordning, samverkan och information samt Skydd, undsättning och vård. Kommunala verksamheter berörs av all dessa samverkansområden i varierande grad.

Den nya myndigheten, KBM, har inrättats på central nivå för frågor om samhällets säkerhet när det gäller krishantering och civilt försvar¹⁴. KBM ges i uppdrag att ge ut föreskrifter för verkställigheten av förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap, gällande de statliga myndigheterna. KBM har också fått i uppdrag att för staten förhandla med Svenska Kommunförbundet om kommunernas uppgifter i samhällets krishanteringssystem.

Ett centrum för risk- och säkerhetsutbildning har byggts upp liksom ett nationellt centrum för erfarenhetsåterföring.

¹⁴ Förordning (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten.

I den ovan nämnda förordningen om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap åläggs varje statlig civil myndighet under regeringen att i syfte att stärka sin krishanteringsförmåga årligen analysera om det finns sådana sårbarheter och sådana risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området. Ett antal samverkansmyndigheter utpekats, som sagts, med särskilt ansvar för krishantering i fred. Dessa skall planera för och vidta förberedelser för att förebygga, motverka och begränsa identifierade sårbarheter och risker inom de samverkansområden som förtecknats. Myndigheter skall bland annat samverka med förutom länsstyrelse även övriga statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda. Ett motsvarande särskilt ansvar finns också angivet gällande beredskapsförberedelser inför och vid höjd beredskap.

Regeringen har dessutom kompletterat länsstyrelseinstruktionens (2002:864) 50§ och 52§ som bland annat reglerar länsstyrelsens uppgifter enligt förordningen ovan samt skyldigheten att hålla sig underrättad om händelseutvecklingen i de nämnda situationerna liksom att verka för att nödvändig samverkan åstadkoms.

De centrala myndigheternas åligganden och länsstyrelsens nämnda uppgifter kommer också att påverka kommunernas krishantering.

KBM har startat en introduktions-, implementerings- och utbildningsprocess för att snabbt få igång arbetet med att höja krishanteringsförmågan i samhället. Vårt utredningsarbete har försiggått parallellt med KBM:s och kunskapsutbyte har kontinuerligt skett mellan FOI och KBM.

I vårt utredningsarbete har vi inte haft i uppdrag att värdera struktur och system för krishantering i fred utan utnyttjar det material som presenterats av regeringen, KBM och Svenska Kommunförbundet för att belysa kommunledningens roll i den lokala krishantering.

4.3 Kommunen i samhällets struktur för krishantering

Även om kommunerna i första hand har ett ansvar för sina egna verksamhetsområden måste den kommunala krishantering och förberedelserna för denna inlemmas i en regional och riksomfattande struktur för krishantering. Detta ger möjligheter för kommunerna att få ett bra stöd för sina verksamheter men ställer också krav på dem att fylla vissa funktioner i den övergripande strukturen.

Lokal krishanteringsförmåga – grunden för samhällets krishantering

“En kris, oavsett vilken typ av kris det är, inträffar i en kommun, i den vardagliga verksamheten som bedrivs av kommunen, av en myndighet eller av näringslivet. Därför måste vår beredskap och vår förmåga att hantera krissituationer byggas underifrån. Först när det inte längre är möjligt att på lokal nivå hantera situationen kan ansvaret föras till regional eller central nivå. Om en ökad förmåga att hantera kriser i den vardagliga verksamheten, på lokal nivå, skapas ökar samhällets förmåga att hantera stora kriser markant. Planeringen för att

möta kriser, och förmågan att hantera dem, är i första hand en uppgift för den kommun, den myndighet eller det företag där krisen inträffar.”¹⁵

I maj 1999 begärde Svenska Kommunförbundet att regeringen skulle vidta åtgärder för att klarlägga kommunernas kompetens och befogenhet vid extraordinära händelser i fred. Utrednings- och lagstiftningsarbetet resulterade i lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Förutom att lagen tydliggör reglerna för kommunernas beslutsfattande och organisation vid extraordinära händelser förväntas den också bidra till att ge den struktur för krishantering som beskrivs i propositionen om samhällets säkerhet och beredskap ytterligare stabilitet.¹⁶

”Med **extraordinär händelse** avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.” 1§ i ovan nämnd lag.

För höjd beredskap gäller andra författningar¹⁷.

Som ett led i arbetet med att stärka krisberedskapen har således riksdagen beslutat om lagen om extraordinära händelser hos kommuner och landsting. I denna lag regleras vissa förhållanden såsom att det i kommuner och landsting skall finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser. Kommunerna skall en gång per mandatperiod anta en plan för hur extraordinära händelser skall hanteras, kommuner och landsting skall kunna biträda varandra vid extraordinära händelser och de ges möjligheter att lämna begränsat ekonomiskt stöd till enskilda. Som stöd för kommunernas arbete enligt den nya lagen har Svenska Kommunförbundet gett ut en informationsskrift om kommunernas ansvar med mera, Kommunledningen i stormens öga.

Nedan berör vi några centrala frågor för kommunerna med anledning av den nya strukturen för samhällets krishantering. Det är viktigt att förstå att lagen om extraordinära händelser endast hanterar kommunernas och landstingens egna verksamheter.

Den (nya) kommunala krisledningsnämnden

Den nya lagen ålägger kommunerna att inrätta en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser. Nämnden får rätt att överta verksamheter från andra nämnder.

Kommunerna kan låta kommunstyrelsen utgöra krisledningsnämnd, utnyttja någon befintlig nämnd för detta eller inrätta en ny fristående nämnd. Det skall finnas utrymme för anpassning av detta organ till den enskilda kommunens behov och förutsättningar.

Kommunfullmäktige skall fastställa ett reglemente för krisledningsnämnden. Därav skall framgå vilka verksamhetsområden som krisledningsnämnden får ta över från andra nämnder. Krisledningsnämndens ordförande bedömer om en extraordinär händelse föreligger och om detta medför att nämnden skall inkallas. Vilka frågor som flyttas över vid en extraordinär händelse avgörs av händelsens art och behoven. Så snart omständigheterna medger det skall

¹⁵ Prop 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap, sid 10.

¹⁶ Prop 2001/02:158, sid 10.

¹⁷ Lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, Lagen (1988:97) och Förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara med mera.

uppgifter och befogenheter återgå till respektive nämnd. Ett sådant beslut fattas normalt av nämndens ordförande, men även fullmäktige har den möjligheten.

Om det behövs, det vill säga om krisledningsnämnden inte hinner samlas, har ordföranden rätt att fatta brådskande beslut, som sedan anmäls till nämnden. Nämnden skall också rapportera till fullmäktige om sina aktiviteter och om händelseförloppet. Omfattningen av och formen för denna rapportering avgörs av fullmäktige.

Under riksdagsbehandlingen framfördes, motionsvis, att kommunerna redan var utrustade med förutsättningar för att handha händelser av olika slag, även extraordinära sådana. Vidare anfördes också att JO, som avstyrkt förslaget, hänvisat till att det inte i propositionen hade lämnats några exempel på händelser i fredstid som framtvingat beslutsfattande i strid med kommunallagen.

Principfrågan om politisk representation vid krishantering berördes av KU vid riksdagsbehandlingen av propositionen 2001/02:184 Extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. I en motion ställdes krav på att samtliga partier som var representerade i kommun- respektive landstingsfullmäktige skulle tilldelas ledamotsplatser i krisledningsnämnden. KU anförde att det vore att ingripa i den kommunala självstyrelsen om lagstiftaren skulle reglera hur platserna i krisledningsnämnden skulle fördelas.

Områdesansvar

Ovan har i grova drag redovisats en kommuns lagliga och organisatoriska möjligheter att leda sin egen verksamhet i kommunen också vid extraordinära händelser.

I den normala fredsverksamheten definieras kommunernas ansvar inom det geografiska området av kommunallagen och olika speciallagar. Det geografiska området bestäms i regeringsbeslut med stöd av lagen om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting. Kommunen har således ett ansvar att bedriva vissa verksamheter till fromma för medborgarna inom sitt lagstadgade område - ett grundläggande områdesansvar. I detta ligger också att i relationer till andra aktörer inom kommunens geografiska område genom samverkan ta tillvara medborgarnas intressen.¹⁸

I regeringens proposition om samhällets säkerhet och beredskap anges att kommunen skall ha ett områdesansvar avseende krishantering. Även om kommunerna vid olika tidigare händelser naturligt iklätt sig ett sådant ansvar har detta inte presenterats som en del i samhällets struktur för krishantering. Detta behöver göras.

“Med områdesansvar menas att det inom ett geografiskt område finns ett organ som ansvarar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella krishanteringsåtgärder som behöver vidtas i en given situation.”¹⁹

Områdesansvaret vid krishantering kan ha olika innebörd på regional och lokal nivå:

¹⁸ Ny struktur för ökad säkerhet- nätverksförsvar och krishantering (Ds 2001:44), sid 58.

¹⁹ Prop 2002/02:10, sid 77.

“Kommunerna har i många krissituationer ett viktigt ansvar då flera av de offentliga verksamheter som berörs vid en kris bedrivs i kommunal regi, till exempel räddningstjänst och socialtjänst. Till skillnad från länsstyrelsernas stöd enligt ovan handlar kommunernas områdesansvar sålunda om att vidta faktiska åtgärder för att minska skadeverkningarna i en krissituation”.²⁰

I stort all verksamhet i kommunen hos andra myndigheter, företag med flera kan beröras av områdesansvaret vid krishantering. I förhandlingar mellan staten (KBM) och kommunerna (Svenska Kommunförbundet) har en överenskommelse nåtts om innebörden av områdesansvaret vid krishantering på lokal nivå i fred.²¹(se avsnitt 5.3)

Möjligheterna för samhället att kunna vidta de åtgärder som erfordrades vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner diskuterades av Hot- och riskutredningen i huvudbetänkandet (SOU 1995:19) Ett säkrare samhälle. Utredningen använde sig av uttrycken styrning och ledning och menade att styrning kunde ske genom ledning eller bli följden av ett samråd. Med ledning i detta fall avsåg utredningen att en myndighet hade befogenheter att avgöra frågor som ibland gällde andra myndigheters eller organs beslut och åtgärder. Styrning genom samråd innebar att det fanns ett organ som gjorde bedömningar av den rådande situationen som blev tillgängliga för alla inblandade aktörer som underlag för gemensamma diskussioner angående lösningar och resurshantering. Varje myndighet eller organ beslutade själv inom sitt verksamhetsområde.

Utredningen förslog att styrning vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner skulle ske genom ledning, som på den lokala nivån skulle utövas av kommunen. Ledning skulle innebära att kommunen (naturligen kommunstyrelsen) skulle kunna inrikta de åtgärder som andra myndigheter och organ vidtog. Utredningen gjorde jämförelser med räddningstjänstområdet och ansåg att ledningsorganet skulle kunna ålägga berörda myndigheter och organ att delta med personal och resurser. Vidare skulle det finnas möjlighet att förfoga över enskildas egendom och att ta ut personal med tjänsteplikt.

Regeringen delade i propositionen 1996/97:11 om beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred utredningens uppfattning att områdesansvaret på lokal nivå var en uppgift för kommunledningen. Däremot ansågs lagstiftningsfrågan kunna övervägas ytterligare.

Det kommunala områdesansvaret har därefter nämnts i olika utredningssammanhang och i kombination med det sektorsansvar som tillskrivs varje verksamhetsområde. Områdesansvar skulle därvid bland annat innebära en uppgift för kommunledningen att, utan särskilda befogenheter, vid behov verka för att all verksamhet inom kommunen som hanterar krissituationer samordnas.

Tillkomsten av krisledningsnämnden medför inga befogenheter utöver de som i normalläget tillkommer den kommunala organisationen och möjligheterna att leda annan verksamhet inom kommungränsen än den egna är begränsad till samrådsförfarande.

²⁰ Prop 2002/02:10, sid 78.

²¹ KBM skrivelse till regeringen 2003-08-29 Förhandlingar med Svenska kommunförbundet om kommunernas uppgifter i samhällets krishanteringssystem inklusive PM.

5 KOMMUNERNAS KRISHANTERING – EN DISKUSSION

5.1 Allmänt

I detta avsnitt ställer vi de iakttagelser som vi gjort vid studiet av de inträffade händelserna i relation till det krishanteringssystem som är under införande. Vi försöker dels beskriva kommunens roll i systemet, dels se om det finns kompletteringsbehov.

Vi använder i diskussionen begreppet **krishanteringssystem** istället för samhällets struktur för krishantering eftersom vi nu också väver in det arbete som främst genom KBM pågår för att utveckla medel och metoder för att samordna de olika komponenterna i strukturen så att de kan utveckla hög effekt i samverkan.

Förutsättningar för kommunens krishantering

Statsmakterna har under många år arbetat med att beskriva den hotbild som skall ligga till grund för ett krishanteringssystem. En sådan hotbild definierar krav på olika verksamheter, aktörer och resurser. För att beskriva de situationer mot vilka krisförberedelserna skall göras används begreppen ordinarie verksamhet, extraordinära händelser, svåra påfrestningar och höjd beredskap. Verksamheterna i en kommun styrs som vi har sett av olika författningar beroende på om det gäller ordinarie verksamhet i fred, extraordinär händelse eller krig.

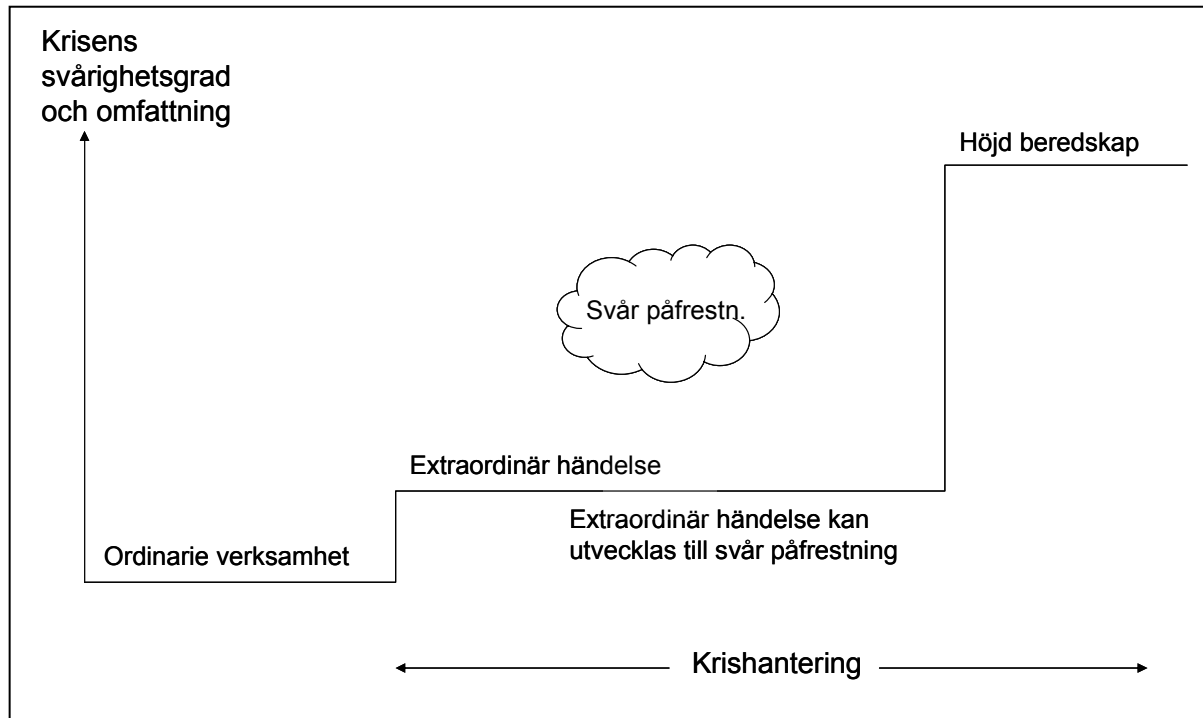


Bild 6: Hotskala.

Ett system för ledning i samband med olyckor, extraordinära händelser, svåra påfrestningar och höjd beredskap skall med successiva anpassningar kunna hantera hela skalan enligt ovan.

I hittills genomfört planeringsarbete har termen svåra påfrestningar på samhället i fred utnyttjats för sådana situationer som ställer särskilt stora krav på åtgärder. Det har varit svårt att exemplifiera dem och det har varit svårt att planera för sådana händelser eftersom vi ännu inte har upplevt någon sådan situation i fred. De krissituationer som vi hittills upplevt faller inom ramen för extraordinära händelser. De skall kunna hanteras med samhällets fredsresurser, ibland genom improvisationer. Så har också skett.

I lagen om extraordinära händelser bestäms genom definitionen den ambitionsnivå som avses med kommunens krishantering. Kommunen skall således inrikta sina förberedelser och sin operativa krishantering på sådana händelser som inträffat i kommunerna under de senaste 8-10 åren. ”Det handlar om händelser där någon eller flera viktiga samhällsfunktioner som kommuner och landsting ansvarar för hotas på ett omfattande sätt. Det kan exempelvis vara hot mot sjukvårdsverksamheten, energiförsörjningen, vatten- och avloppsnätet eller vägnätet.

Tillämpningen av lagen aktualiseras vid större olyckshändelser som hotar liv, hälsa, miljö eller egendom. Typiska händelser som avses är väderrelaterade händelser av större omfattning, som till exempel större översvämningar, ras som en följd av längre tids nederbörd och omfattande snöoväder. En större skogsbrand, som hotar bebyggelse eller liknande, och som kräver betydande insatser utöver räddningstjänsten, är ytterligare exempel på en extraordinär händelse. Normalt är dock inte enstaka bränder tänkta att omfattas av den föreslagna lagen”.²²

.... ”Det som dock särskiljer extraordinära händelser från andra händelser är de extraordinära händelsernas stora omfattning och att händelseförloppet är snabbt och svårt att överblicka och därmed kräver snabba beslut av de kommunala organen, i vart fall i krisens inledningsskede. Det är enligt regeringens mening ur denna synvinkel som kravet på avvikelse från det normala bör ses”.²³

I stort förväntas kommunerna med egna, köpta eller hyrda resurser kunna klara denna typ av påfrestningar vilket också visat sig var fallet. I det fall att fler än en kommun berörs av händelsen förväntas kommunerna samverka för att lösa de lokala problemen.

Denna kommunala krishanteringsförmåga bildar således en av stenarna i den struktur för samhällets krishantering som statsmakterna presenterar i propositionen om samhällets säkerhet och beredskap. Syftet med propositionen är att förbättra helhetssynen i planeringen för svåra påfrestningar på samhället i fred och höjd beredskap och vidare att förbättra styrningen och uppföljningen vad avser beredskapen vid svåra påfrestningar på samhället i fred och vid höjd beredskap.²⁴

Propositionens förslag tar således sikte på sådana påfrestningar (svåra påfrestningar och höjd beredskap) som är ett statligt ansvar. Även om detta således inte primärt är ett kommunalt ansvar måste kommunerna med sin krishanteringsförmåga, utformad enligt ovan, kunna samverka med de statliga och andra aktörerna inom ramen för det regionala och nationella krishanteringssystem som utformas.

Lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting har inga bestämmelser om statliga krishanteringspengar till kommunerna. Däremot innehåller

²² Prop 2001/02:184, sid 14.

²³ Prop 2001/02:184, sid 15.

²⁴ Prop 2001/02:158, sid 23.

förarbetena till lagen principiella förslag till ändring av nuvarande ersättningar för vissa beredskapshöjande åtgärder enligt lagen om civilt försvar.

I den mån det ställs särskilda krav på kommunerna med anledning av att det totala krishanteringssystemet måste vara samordnat kan staten komma att stödja sådana åtgärder som bidrar till att öka krishanteringens effektivitet i de svåraste situationerna, det kan till exempel avse utövandet av områdesansvaret. Förhandlingar om denna typ av ersättningar pågår för närvarande mellan staten och kommunerna.²⁵

I nuläget kan man kanske uttrycka det så, att KBM i samverkan med berörda och med samhällets struktur för krishantering som grund arbetar med att utveckla ett samordnat krishanterings- och planeringssystem för svåra påfrestningar och höjd beredskap. Detta är ett statligt ansvar men fordrar medverkan från bland annat kommuner och näringsliv.²⁶ Staten köper således vissa tjänster/förmågor av kommunerna. Detta förfaringssätt är inte unikt för krishanteringen.

I de förhandlingar mellan staten och Svenska Kommunförbundet som nämnts ovan har en överenskommelse träffats om de uppgifter som kommunerna skall lösa i relation till krishanteringssystemet.

Kommunen fastställer mål och riktlinjer för kommunens verksamhet. Dessa skall innefatta bland annat en lägsta godtagbar nivå för den del av den normala verksamheten som alltid måste kunna upprätthållas oavsett omfattning och karaktär på en inträffad kris.

Kommunen skall därutöver på uppdrag av staten utföra följande uppgifter :

1. Kommunens planer skall baseras på nämndvisa risk- och sårbarhetsanalyser för all verksamhet som måste kunna upprätthållas vid en extraordinär händelse inklusive den som bedrivs av hel- eller delägda kommunala bolag.
2. Kommunen skall verka för att de förberedelser för hantering av en extraordinär händelse som inom kommunens geografiska område utförs av statliga myndigheter, landstinget samt organisationer och företag samordnas.
3. Kommunen skall hålla länsstyrelsen underrättad om vilka åtgärder som vidtas för att minska risker och sårbarheter i kommunen och för att förbättra krishanteringsförmågan som kommunen vidtagit. Vid en inträffad extraordinär händelse skall kommunen ge länsstyrelsen fortlöpande information om läget i kommunens egen verksamhet och i det geografiska området.
4. Kommunen skall svara för att förtroendevalda och anställda får erforderlig utbildning och att övning av kommunens ledning och berörda förvaltningar sker regelbundet.
5. Kommunen åläggs också uppgifter i relation till höjd beredskap.

För dessa åtaganden erhåller kommunerna en årlig ersättning, som i dagsläget inte är färdigförhandlad.

²⁵ KBM skrivelse till regeringen 2003-08-29 med PM.

²⁶ Prop 2001/02:158, sid 43.

Grunden för kommunens krishantering är kommunallagen och lagen om extraordinära händelser i fred hos kommuner och landsting. Detta är huvuduppgiften. Staten ålägger dessutom kommunen vissa uppgifter som hänger samman med att samhällets krishanteringssystem måste vara samordnat lokalt och med andra ledningsnivåer.

Att styra utvecklingen av kommunens krishantering

Kommunerna har ständigt att göra avvägningar mellan olika verksamheter beträffande mål och medel på samma sätt som riksdag och regering på den nationella nivån. I princip finns samma typer av avvägningsproblem när det gäller krishantering. Kommunerna har inom många samhällsområden ett ansvar för dem som vistas där. Ett sådant ansvarsområde är människornas säkerhet och trygghet. Inom ett sådant ansvarsområde verkar bland annat räddningstjänst, tekniska verksamheter (gator, vattenförsörjning, värmeförsörjning) och socialtjänst. Kommunledningen har att klargöra mål och resurstilldelning för detta ansvarsområde som helhet i konkurrens med andra angelägna ändamål men också relationerna mellan de i ansvarsområdet ingående verksamheterna. Här ingår såväl förebyggande som akuta och avhjälpande verksamheter.

SRV har i ett antal studier visat på brister i kommunernas styrning av verksamheter som har betydelse för krishantering på lokal nivå. Dåvarande ÖCB och SRV har i rapporten Kommunal ledningsanalys angivit vägar för att utveckla kommunernas styrning av krishantering. Effekterna av detta liksom av kommunernas egna initiativ syns redan. KBM har under våren 2003 med länsstyrelsernas hjälp gjort en sammanställning av kommunernas beredskap år 2002 som visar att de redan börjat arbeta enligt intentionerna i den nya lagen²⁷.

I lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting bestäms att kommuner och landsting för varje mandatperiod skall fastställa en plan för hur de skall hantera extraordinära händelser. Det skall också finnas en krisledningsnämnd med särskilda befogenheter.

Uppgifter som kommunledningen förväntas lösa för att styra utvecklingen av kommunens krishantering är bland andra:

- ✘ att låta analysera förutsättningar för krishantering (behov, risker, relationer med mera),
- ✘ att formulera den politiska viljan i form av visioner, mål och handlingsprogram,
- ✘ att ge uppdrag till aktörer som verkar inom ansvarsområdet,
- ✘ att besluta om större investeringar och
- ✘ att låta utvärdera resultaten.

Att utveckla dessa styrande faktorer bör ske i dialog mellan kommunledning och de verksamhetsansvariga.

²⁷ Kommunernas krisberedskap år 2003. KBM 2003-04-04.

I statens, genom KBM, förhandlingar med Svenska Kommunförbundet om kommunernas uppgifter i samhällets krishanteringssystem²⁸ har överenskommits om en målbild för de krav som ställs på kommunen i detta avseende. Den har formulerats enligt följande:

“Kommunen har god kunskap om risker och sårbarheter, som kan påverka kommunens verksamhet. Konsekvenserna för den egna verksamheten kan analyseras. Kommunen har en planering för hur risker och sårbarheter skall undanröjas eller minskas. Kommunen har också en planering för hur den skall hantera konsekvenserna av en extraordinär händelse.

Kommunen har god förmåga att hantera en extraordinär händelse, det vill säga att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa samhällsviktig verksamhet som måste upprätthållas och att ge invånare och media tillräcklig och korrekt information om händelsen.

Kommunen verkar för samordning av all krishantering i det förberedande arbetet och i det akuta skedet, som berörda organisationer inom kommunens geografiska område ansvarar för. Kommunen har en samlad bild av risker, sårbarhet och förberedelser för krishanteringen inom detta område. Kommunen kan vid behov och om så bedöms lämpligt samordna kontakterna med till exempel länsstyrelsen eller centrala myndigheter.”

Grunderna för kommunledningens hantering av extraordinära händelser finns således och alla de verksamheter som kan komma att inrymmas i krishantering kan samordnat styras mot ett gemensamt mål.

Kommunens ledningsuppgifter vid krishantering

I förarbetena till riksdagsbesluten om samhällets säkerhet och beredskap och lagen om extraordinära händelser i kommuner och landsting beskrivs kommunernas roll i det övergripande krishanteringssystemet relativt vagt. Det finns inga preciseringar om kommunledningens eller krisledningsnämndens uppgifter när det gäller krishantering inför och under extraordinära händelser. Detta återstår att göra.

Svenska Kommunförbundet initierade med skrivelse den 21 maj 1999 utredningen som gav underlag för den nya lagen. Tillsammans med dåvarande ÖCB hade Svenska Kommunförbundet i detta sammanhang utrett just frågor om kommunens ledning vid extrema händelser. I den publikation som redovisade resultaten nämns följande tre områden till vilka kommunens ledning måste koncentreras:

- ✕ akuta ledningsuppgifter som innebär omedelbart agerande för att mildra konsekvenser för kommuninvånarna, omläggning av verksamheter med kraftsamling till de mest angelägna behoven samt prioritering av utsatta grupper vad gäller service, reparationer och resurser,
- ✕ information till allmänheten och andra. Trycket från massmedier blir stort samt

²⁸ KBM skrivelse till regeringen 2003-08-29 med PM.

- ✕ samverkan. Kontakter måste upprätthållas med länsstyrelse, andra regionala organ, lokala förvaltningar, näringsliv och angränsande kommuner. I många fall måste centrala myndigheter och regering medverka.

Även vi anser att kommunledningen har dessa uppgifter i samband med en krissituation utifrån de granskningar av rapporter som vi gjort.

Kommunledningen har också ett ansvar för det förebyggande arbetet och förberedelserna för att kunna hantera en extraordinär händelse i kommunen.

I underhandssynpunkter på utkast till denna rapport har Göteborgs stadskansli ansett att kommunledningens uppgifter i samband med krishantering också bör omfatta de mer långsiktiga konsekvenserna av den extraordinära händelsen. Vi har inte i det material vi gått igenom fått underlag för att belysa detta men anser liksom stadskansliet att dessa efterarbeten kan få en betydande omfattning och att kommunledningen med stor säkerhet berörs.

Vi har därmed kommit fram till att krishanteringen kan omfatta tre moment. Dessa är

- ✕ krisförberedelser,
- ✕ akut krishantering samt
- ✕ efterarbete.

Under alla momenten, men med de största kraven under det akuta skedet, skall kommunledningen kunna

- ✕ leda och samordna,
- ✕ samverka samt
- ✕ informera.

Kommunledningens samordning gäller inte enbart den kommunala organisationen utan avser även att verka för att samordning kommer till stånd med och mellan övriga aktörer med verksamhet i kommunen.

Vi har i detta delprojekt underlag för att diskutera förberedelsearbetets omfattning samt samordnad ledning, samverkan och information vid extraordinära händelser. Detta görs i de följande avsnitten i detta kapitel.

5.2 Krisförberedelser

Risker och planläggning

Det är många förhållanden och olika lagar och förordningar som har betydelse för kommunens krishantering och planeringen för denna.

Lagen och förordningen om civilt försvar reglerar kommunens beredskapsförberedelser inför höjd beredskap. Bland annat skall planer finnas för den verksamhet som i det läget skall bedrivas.

I räddningstjänstlagen bestäms att det i kommunen skall finnas en plan för räddningstjänsten (enligt den nya lagen om skydd mot olyckor skall det finnas handlingsprogram för förebyggande verksamhet och för räddningstjänst). I lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting sägs att det för varje ny mandatperiod skall fastställas en plan för hur extraordinära händelser skall hanteras.

Miljöbalken (1998:808), plan- och bygglagen (1987:10), säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) och förordningen (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor är exempel på författningar som har inverkan på kommunernas krishantering och planering för dessa verksamheter.

Enligt förordningen om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap skall statliga myndigheter under regeringen, var och en inom sitt ansvarsområde, årligen analysera om det finns sådana sårbarheter och sådana risker som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området.

I länsstyrelseinstruktionen sägs att länsstyrelsen ... skall..... främja arbetet med kommunala risk- och sårbarhetsanalyser. Men det finns idag inget författningsmässigt bestämt att sådana analyser skall göras av kommunerna. Det ligger dock naturligt i planläggningsuppgiften att analysera risker och sårbarheter även i kommunen. I propositionen om reformerad räddningstjänstlagsstiftning²⁹ föreslås att en sådan skyldighet införs i den nya lagen om skydd mot olyckor.

Risker och sårbarheter är en integrerad del av planeringen i många kommunala verksamheter, i många fall i samråd med räddningstjänsten. Stadsbyggnad, energi- och VA-försörjning, trafik och kommunikationer är exempel på sådana verksamheter. I omsorgsverksamheten finns ingående kunskaper om vilka medborgare som är i särskilt behov av stöd från samhället normalt och vid extraordinära händelser. Försäkringsgivare ställer idag krav på kommunerna som försäkringstagare. Riskanalyser och säkerhetsbedömningar är således inget nytt för kommunerna.

Inventeringen av riskerna har gjorts mot bakgrund av faktiska förhållanden i respektive kommun, med underlag från regionala mål- och riskanalyser, länsstyrelsernas beredskapsinriktningar och räddningstjänsternas riskinventeringar. Vid enkätundersökningar under senare delen av 1990-talet anger 25 procent av kommunerna att de haft en kris att hantera (FOA-R--98-00706-204--SE) varvid betydande värden stått på spel, begränsad tid stått till förfogande och omständigheterna präglats av betydande osäkerhet. Det vill säga, ungefär det som avses med extraordinära händelser. Snöstormar har varit mest frekventa och därefter i fallande ordning störningar i teknisk försörjning, översvämningar, bränder, Estonias förlisning, ras samt övrigt (tromb, flyktingar och påsegling av bro).

Vid en annan undersökning som gjordes 1997 av dåvarande ÖCB och som presenterades i rapporten Kommunal ledningsanalys 1998 nämns i ordningsföljd hantering av kemiska ämnen, risker kopplade till transportmedel, störningar i tekniska system, bränder, radioaktiva

²⁹ Prop 2002/03:119.

utsläpp, flyktingströmmar, snöoväder, skred och ras, vattenföroreningar och oljeutsläpp som de allvarligaste. Till detta kan läggas översvämningar.

Vi har uppfattat att statsmakten vill åstadkomma ett sammanhängande krishanteringssystem från lokal till central nivå, dels för att inrikta förberedelserna mot de allvarligaste riskerna, dels för att samordnat kunna möta aktuella påfrestningar. Det nya krishanteringssystemet har förutsättningar att tillgodose dessa krav.

Som synes av det ovan beskrivna finns det inte från statsmaktens sida i författningar något enhetligt bestämt om vilka typer av extraordinära händelser som skall ligga till grund för planeringen. Det är kommunernas och myndigheternas ansvar att inrikta planeringen mot de risker som de anser allvarligast utifrån det egna perspektivet. Detta stämmer också väl med statsmaktens uttalande om att krishanteringssystemet skall byggas med ett underifrånperspektiv.

KBM har under hösten 2003 gett ur rekommendationer om hur risk- och sårbarhetsanalyser bör genomföras dels hos statliga myndigheter, dels hos kommuner.³⁰ KBM och Svenska Kommunförbundet behandlar också i sitt förhandlingsunderlag risk- och sårbarhetsanalyser, deras betydelse och behovet av samordning med de riskanalyser som skall göras enligt den nya lagen om skydd mot olyckor liksom med de statliga myndigheternas analyser. Frågor om samordning av planer för höjd beredskap, räddningstjänst och extraordinära händelser behandlas också i detta underlag.

Med dessa åtgärder bedömer vi att de luckor i systemsamordningen, som vi uppmärksammat, blir täckta och att kommunerna får ett bra underlag för sin planering inför extraordinära händelser.

Att planlägga för extraordinära händelser

Det planläggningsarbete som genomförts i kommunerna inför olyckor och extrema händelser i fred har enligt de uppföljningar som gjorts ofta innehållit räddningstjänst som huvudverksamhet. Inom andra delar av den kommunala förvaltningen har det också genomförts visst planläggnings- och förberedelsearbete, till exempel inför psykosocialt omhändertagande. Inom de tekniska verksamheterna finns planering för att avhjälpa störningar i verksamheterna till följd av driftsavbrott eller yttre störningar. I en del fall har beredskapsplaner för höjd beredskap utnyttjats som stomme även vid fredsstörningar.

För kommunledningens del finns oftast en plan för hur en krisledning skall organiseras med ansvar, befogenheter, personal, lokaler och sambandsmedel. Många kommuner har informationsplaner.

De under de senaste tio åren inträffade större olyckorna och andra händelser i kommunerna har lett till att kommuner numera har ett utvecklat krismedvetande och att olika beredskapsåtgärder vidtagits. Det som i stor utsträckning saknats är en övergripande plan eller viljeinriktning från kommunledningens sida i fråga om hela komplexet krisledning.

När nu kommunen varje mandatperiod skall utforma en plan för hur extraordinära händelser skall hanteras utvidgas planeringen till att just fylla den lucka som finns beträffande

³⁰ KBM rekommenderar 2003:1 Risk- och sårbarhetsanalyser, vägledning för statliga myndigheter. KBM:s utbildningsserie 2003:8, Risk- och sårbarhetsanalyser. Introduktion för kommuner .

övergripande styrning och ledning av verksamheter vid krislägen. Respektive kommuns egna behov och ambitioner bestämmer hur en sådan planläggning och styrning skall gå till.

När det i framtiden avsätts resurser för den övergripande planeringen kommer det att finnas former för verksamhetsansvariga att medverka i detta arbete men också för att under löpande verksamhet kunna återkoppla till och utbyta information med kommunledningen.

I KBM:s och Svenska Kommunförbundets förhandlingsunderlag berörs plan för kommunens hantering av extraordinära händelser. Det finns inga närmare bestämmelser om hur planen skall utformas. Det avgör varje kommun själv. KBM och Svenska Kommunförbundet ger dock vägledning om hur man kan gå till väga med hänsyn till att det ofta i kommunerna finns nyligen reviderade planer med i huvudsak aktuellt innehåll. Kompletteringar kan behövas med anledning av att krisledningsnämnd inrättas och reglemente utformas för denna. Arbetet bör också samordnas med de handlingsprogram som skall upprättas enligt lagen om skydd mot olyckor. Det är, som tidigare nämnts, också viktigt att beakta hur verksamheter skall kunna styras och ledas under krigsförhållanden så att övergången från tillämpningen av en lag till en annan kan ske smidigt.

Underifrånperspektiv

Vi har tidigare i avsnitt 4.2 beskrivit de två aspekterna på underifrånperspektivet, att dels bygga upp krishanteringsförmågan från normal verksamhet via extraordinär händelser, och svåra påfrestningar till väpnat angrepp, dels lösa problemen på så låg nivå som möjligt för att lyfta dem när de inte längre klaras på den lägre nivån.

I detta sammanhang är det ännu inte studerat vad en sådan "lyftningsprocess" innebär. I räddningstjänstssammanhang kan länsstyrelse ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst i svåra situationer. Avses ett sådant förfarande när det gäller extraordinära händelser eller avses något annat? Länsstyrelserna har i dessa avseenden inga ytterligare befogenheter men kan naturligtvis med sitt kontaktnät verka för en koncentration av resurser från ett större område än kommunens. Å andra sidan skall kommuner samverka sinsemellan och kan enligt lagen om extraordinära händelser bistå varandra. KBM:s beskrivning av underifrånperspektivet där den lokal förmågan vid behov "kompletteras" från regional nivå upplever vi i nuläget som mera adekvat än ett övertagande av ansvar.

Den tidigare beredskapsplaneringsmodellen byggde på ett perspektiv uppifrån och ner där mål bröts ner successivt från central nivå till kommunal. Med den tidigare rådande hotbilden var det primära och i planeringsammanhang förhärskande hotet kriget, eller det väpnade angreppet, riktat mot staten och statsledningen. När nu hotbilden domineras av fredstida extraordinära händelser är det naturligt att dessa i högre grad blir grund för planeringen. Kommunernas behov och krav skall klarlägga vilket stöd som erfordras från andra nivåer i samhället. Den lokala nivån kommer vid alla typer av påfrestningar såväl i fred som under höjd beredskap att bli berörd. Vid extraordinära händelser är det i första hand kommuner som får bära huvuddelen av problematiken och svara för insatser. Det är därför rimligt att kommunernas krav, behov och resurser får utgöra basen för de förberedelser som skall göras inför fredskriser. Detta utgör en efterfrågestyrd planering, styrning och ledning.

Länsstyrelserna skall inför höjd beredskap stödja kommunerna med erforderligt planeringsunderlag som kan innebära nedbrytning av målsättningar, beskrivning av hotbilder och regionalt styrande planeringsunderlag. Länsstyrelserna samordnar länsvis beredskapsinriktningar och grundsyner som samordnats med FM. Utöver detta har kommunerna uttryckt

önskemål om stöd i olika former från länsstyrelserna. Sådana önskemål är utbildningsinsatser, uppdatering av styrande dokument, samt stöd vid förberedelser och genomförande av övningar. Stödet kan också gälla informationshantering, krishantering, nätverk för samverkan, erfarenhetsutbyte, nätverk för beredskapssamordnare och ekonomi.

I det nya krishanteringssystemet finns också denna problematik med dels behovet att ovanifrån styra vissa förhållanden så att ett krishanteringssystem kan bli samordnat över regioner och riket, dels låta de lokala aktörerna få stor frihet att utforma lösningar på aktuella problem och få stöd för detta.

När nu statsmakten ökar möjligheten att utnyttja statsmedel över utgiftsområdet 6 till att förutom höjd beredskap även innefatta sådana verksamheter som har betydelse för att möta svåra påfrestningar på samhället i fred³¹ kan det finnas anledning att pröva ett eventuellt genomförande av de idéer som dåvarande ÖCB gav uttryck för i underlaget till 1999 års kontrollstation. Där föreslogs att planeringssystemet för civilt försvar och svåra påfrestningar skulle omformas så att även kommunala organ och länsstyrelser i större utsträckning kunde medverka i planeringsprocessen. Detta skulle kunna öka kommunernas motivation för krisförberedelser samt få krishanteringen inlemmad i den övriga kommunala planeringen. Det skulle också ge en ökad tyngd åt underifrånperspektivet. I propositionen om Samhällets säkerhet och beredskap säger regeringen (sid 31) ”Att stötta områdesansvaret på lokal och regional nivå hör till de åtgärder som syftar till att ge samhället erforderlig krishanteringsförmåga för att klara av såväl svåra påfrestningar på samhället i fred som höjd beredskap”.

Denna medverkan skulle kunna lösas på olika sätt, till exempel genom att Svenska Kommunförbundet medverkar på central nivå, så som skett i de pågående förhandlingarna och att kommunernas önskemål och behov kanaliseras till exempel via länsstyrelse. Den form av möjligheter som fanns i det tidigare systemet, att hos den centralt ansvariga myndigheten (dåvarande ÖCB), ansöka om medel för särskilda insatser av betydelse för såväl fredskrishantering som höjd beredskap bör finnas kvar.

Utbildning och övning i krishantering

Kommunerna skall själva med stöd av länsstyrelserna utbilda och öva sin ledningspersonal inför såväl extraordinära händelser som inför höjd beredskap. Övningsverksamheten är viktig för att utbilda, pröva och utveckla organisationen men också för att skapa engagemang på området beredskap. Kommunerna har i varierande grad genomfört övnings- och utbildningsinsatser i samverkan med andra berörda ledningsorgan och med andra lokala aktörer. Beredskapsdagar och ledningsövningar har genomförts årligen. Sedan 1990-talet har kommunerna prioriterat kommunal ledning och information samt samverkan under fredskriser. Exempel på en vanlig övningsbakgrund har varit ett längre elavbrott i kommunen.

Kommunerna deltar bland annat i regionala räddningstjänstövningar som leds av länsstyrelserna ibland på uppdrag av SRV. Före detta ÖCB, numera KBM, har varit aktiv inom utbildnings- och övningsområdet och erbjudit kurser och resurser för kommunala befattningshavare. SPF har sedan 1997 bedrivit utbildning i informationsberedskap inför svåra påfrestningar i fred för kommunal ledningspersonal.

Ett annat område som övats och diskuterats i kommunerna är begreppet ”det robusta samhället”. Med stöd av länsstyrelserna och med underlag från Boverket, SRV och dåvarande

³¹ Prop 2001/02:158 sid 28-32.

ÖCB har det genomförts aktiviteter inom ramen för beredskapshänsyn i samhällsutvecklingen (BIS). Temat återkommer i förarbeten till den reformerade räddningstjänstlagstiftningen.

De större kommunerna har ofta resurser att i stort sett själva förbereda och genomföra övningar medan mindre kommuner många gånger har efterfrågat stöd från länsstyrelserna. Detta stöd har, efterhand som länsstyrelsernas resurser minskat, blivit svårare att tillgodose. Å andra sidan har resursminskningen lett till att angränsande länsstyrelser genomför/medverkar i övningar för båda länens kommuner tillsammans, vilket haft positiva effekter.

Inom räddningstjänstområdet finns systematiskt utvecklad utbildning och övning av personal och organisation. Denna systematik finns ännu inte utvecklad för de befattningshavare och den stabsorganisation som skall svara för den kommunala samordnande ledningen.

I utbildning och övning inför höjd beredskap har scenarier och mål för utbildningen ofta styrts av statens ambitioner men under det senaste årtiondet har kommunerna i allt större utsträckning bestämt inriktning och mål för övningsverksamheten, utgående från de egna ambitionerna och behoven. Fortfarande synes dock ett behov av stöd finnas bland annat för miljöbeskrivningar och övningstekniskt genomförande. Från statens sida torde också finnas behov av att hålla ihop krishanteringssystemet inte minst sett från sambandstekniska utgångspunkter och behoven av informationsförmedling från lägre till högre ledningsnivåer. Detta ställer vissa krav även på övningsverksamheten.

Det synes angeläget att KBM tillsammans med Svenska Kommunförbundet och berörda statliga myndigheter (till exempel SRV, SoS, Rikspolisstyrelsen (RPS), Post och Telestyrelsen (PTS), FM och länsstyrelserna) i samverkan även fortsättningsvis kan erbjuda stöd till kommunerna vid utbildning och övning för krishantering. KBM har också, enligt vad vi erfarit, i samverkan med andra berörda redan startat ett omfattande kursutbud för kommunala befattningshavare för att introducera och klargöra intentionerna i krishanteringssystemet och för att initiera bland annat planläggningsarbetet i kommunerna. Innehållet i redan etablerad utbildning revideras fortlöpande. I fråga om övningar uttalar KBM och Svenska Kommunförbundet i sitt gemensamma förhandlingsunderlag exempelvis den ambitionen att kommunledningen med stödjande tjänstemannaorgan bör ha någon form av övningsaktivitet minst en gång per år.

Ansvar inom kommunen för beredskapsförberedelser, samordning och planering

Det finns i stort två modeller för hur ansvaret för beredskapsförberedelser och samordning av dessa fördelas inom kommunerna. En del kommuner delegerar detta ansvar till räddningstjänstförvaltningen, som under kommunstyrelsen har att handlägga frågorna. Om det finns en beredskapssamordnare utsedd är denne då placerad vid räddningstjänsten, men har ett kommunövergripande ansvar under räddningsschefen för att samordna förberedelserna. Den andra modellen är att kommunstyrelsen i sin övergripande samordningsroll behåller beredskapsförberedelserna hos sig och därvid placeras beredskapssamordnaren hos kommunkansliet.

Vilken av dessa två modeller som fungerar bäst har varit svårt att avgöra. Det har dock hävdats att det borde vara kommunstyrelsen som direkt utövar samordningsrollen även i dessa avseenden. (FOA-R-01030-505--SE). Detta blir sannolikt än tydligare om kommunen väljer att låta kommunstyrelsen också vara krisledningsnämnd enligt den nya lagstiftningen.

Det krismedvetande som numera finns inom de kommunala förvaltningarna har medfört att verksamhetsansvariga inom sina områden höjt beredskapen mot extraordinära händelser. Det gäller till exempel POSOM-verksamhet, utspisning, utrymning av inrättningar av olika slag, teknisk försörjning och räddningstjänst. Detta förberedelsearbete görs oftast direkt i den ordinarie fredsverksamheten.

Det anses viktigt att de kommunala beredskapssamordnarna inom sin kommun har ett forum för information och erfarenhetsutbyte. Sådana möjligheter finns på regional nivå och även i form av seminarier, konferenser och utbildningar på initiativ av centrala myndigheter.

5.3 Samordnande ledning

De av oss studerade händelserna inträffade i huvudsak under senare delen av 1990-talet och har haft det kommunala agerandet i fokus. Under denna tidsperiod har engagemanget för fredstida krishantering ökat i samma takt som det militära hotet avtagit.

I april 1990 kom en kommuns ledning av en oväntad och svårhanterlig händelse att lyfta fram diskussionen om behovet av bland annat förberedelser, övade ledningsgrupper och information vid krishantering. Det var när den brinnande färjan Scandinavian Star fördes in till Lysekils hamn. Branden uppstod utanför svenskt territorium, men det mesta av släckningsarbetet utfördes efter ankomsten till den svenska hamnen. Händelsen var av stor omfattning med 158 döda, de flesta av rökförgiftning, och många skadade. Förutom att situationen pekade på behovet av ökad samverkan mellan räddningstjänsterna till sjöss och till lands så fick funderingarna kring myndigheternas befogenheter vid fredstida kriser ny näring.

Händelsen hade inslag av alla faktorer som tillsammans kräver en god kommunal krisledning – oförutsebarhet, omfattning, samordningskrav och inte minst krav på information. Det är sannolikt att händelsen medvetet eller omedvetet påverkat övriga kommuner i deras krishanteringstänkande under åren efter 1990. Den kan därför jämföras med händelser som utgör underlag för denna rapport. Den kan också användas för att se om/hur förutsättningarna förändrats med den nya lagen från senaste årsskiftet och med kommunens roll i den nya krisledningsstrukturen.

Ledningsorganisation

Det har uttalats efter händelserna i Lysekil att kommunledningen snabbt tog initiativ och kom igång med krishanteringen. Det var kommunalrådet som kring sig samlade en allsidigt sammansatt ledningsgrupp med representanter för olika kompetenser och ansvarsområden inklusive räddningschefen. Det har också gjorts den bedömningen att räddningsaktionerna därigenom i praktiken kom att samordnas och delvis ledas av kommunledningen.

Oavsett hur krishanteringen initieras, om signalen kommer via SOS Alarm eller på annat sätt, måste det finnas någon som kan nås och som har till uppgift att larma en ledningsgrupp. Det är en fördel om denne person också håller i startgruppen tills en ansvarig ledningsgrupp är etablerad.

I alla kommuner är räddningstjänsten den verksamhet som är överlägset mest inriktad på krisartad operativ verksamhet, även om det inom de tekniska och sociala förvaltningarna dagligen hanteras plötsligt uppkomna akuta frågor. Det har därför varit naturligt att

räddningschefen eller annat räddningsbefäl varit knuten till krisledningsgruppen i många av de händelser vi studerat. Vi har funnit exempel på samlokalisering och starka beroendeförhållanden, men även på andra lösningar. Räddningstjänsten har stor bredd genom sin uppgiftsbeskrivning - att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. Det är därför svårt att inledningsvis bedöma var gränsen kommer att gå mellan räddningstjänst och annan verksamhet där kommunen är ansvarig. I såväl Lysekil som i de flesta andra kommuner som ingått i vår studie har räddningstjänsten haft en stor roll, i några fall inledningsvis och i andra fall under hela krisförloppet.

Det har sagts om Lysekils kommuns agerande att kostnaderna inte styrde åtgärderna. Man gjorde det som behövde göras. Detta har vi kunnat konstatera även i andra fall. Generellt är kommunerna inriktade på att "klara krisen" utan sidoblickar på vilket konto som slutligen blir belastat. Att debitera räddningstjänsten för kostnader som rimligen skulle bäras av andra förvaltningar (för att få statlig ersättning för kostnader över självrisken) är ingen säker utväg då det kan bli en långdragen process med staten företrädd av SRV. Däremot är det viktigt att dokumentera räddningstjänstens beslut och beställningar.

Vid räddningsinsatsen i Scandinavian Star-olyckan deltog närmare 400 personer från ett stort antal organisationer. Tyngdpunkter i arbetet var släckningsarbete under svåra förhållanden, att under värdiga former ombesörja borttransport av de omkomna och att ge service till den stora mängden journalister och andra informationssökande. För en kommun av Lysekils storlek är detta en mycket stor uppgift. Erfarenheterna finns dokumenterade på video.

Vilken nytta kunde Kävlinge kommun ha av Lysekils erfarenheter när en tågurspårning med risk för utsläpp av ammoniakgas skulle hanteras, eller Gävle kommun när staden på 2-3 dagar täcktes av 130 cm snö eller Arvika kommun när vattnet bara steg? Sannolikt en hel del. Man lär alltid av andras erfarenheter och krishantering, men svåra såväl praktiska som psykologiska moment aktualiseras alltid när något har hänt, även om frågorna efter ett tag försvinner bland de andra uppgifterna.

Risk för händelser av de aktuella typerna fanns i samtliga fall. Lysekil är en hamnstad och båtbränder är svårhanterliga. Godståg med farligt gods passerar Kävlinge, som dessutom är en kommun med kärnkraftverk. Det brukar vara snö i Gävletrakten på vintern. Arvika ligger vid vatten som har stort tillrinningsområde. Omfattningen av det som hände var dock svår att förutse i samtliga fall.

Kommunledningarnas agerande har ofta grundats på krisledningsplaner, åtgärdskalendrar eller andra gällande dokument. Riskerna har i allmänhet legat inom räddningstjänstens område. Svårigheter kan uppstå för kommunledningen när ovana arbetsområden skall hanteras jämsides med den invanda räddningstjänsten eller kanske ges prioritet före denna. Räddningstjänsten har utarbetade rutiner för stabstjänst och stödfunktioner. Sådana behövs även hos kommunledningen för andra berörda verksamheter. Uppbyggnaden och utvecklingen av ledningsstöd för krishantering behöver samordnas inte bara inom en kommunorganisation utan också med flera andra organ. Långsiktigheten måste säkerställas inför omfattande krishantering. Resurserna bör byggas upp med hänsyn till respektive kommuns egna behov även om det kan finnas statliga samordningskrav.

Räddningstjänsten organiseras alltmer i räddningstjänstförbund som sköter all sådan verksamhet åt de i förbundet ingående kommunerna. Räddningstjänsten som innan förbundsbildningen var en av kommunens förvaltningar övergår till att bli en för medlemskommunerna gemensam resurs. Den kan ibland upplevas som en extern samverkanspart. En

kommun som tidigare vid krisledningssituationer utanför räddningstjänstområdet förlitat sig på räddningstjänstens operativa kompetens och erfarenhet kan eventuellt behöva säkerställa den kompetensen på annat sätt i sin planering. Det synes också nödvändigt att reda ut förhållanden mellan krisledningsnämnd och räddningstjänstförbund.

Det nya kravet på krisplanering kan ge fastare former för hanteringen av extraordinära händelser. En risk- och sårbarhetsanalys som täcker hela bredden av tänkbara störningar är en grund för denna planering.

En krisledningsnämnd där kompetenssammansättningen är grundad på rimliga antaganden om större olyckor i kommunen kan samövas för bättre samverkan under krishanteringen. När nämndens sammanlagda kompetens och befogenheter är kända för kommunmedborgarna kan missförstånd och oklarheter lättare undvikas.

Hur stämmer kraven på inrättandet av en krisledningsnämnd med den hittills rådande filosofin att det skall vara så få ändringar i normalorganisationen som möjligt vid övergång till krishantering? Lagen säger inte hur nämnden skall se ut. Det bestämmer kommunfullmäktige. Lagen säger att nämnden, för att möjliggöra snabbare och mer samlat beslutsfattande, får ta över sådana verksamhetsområden som är nödvändiga med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning. Kunskapsmässigt behöver det inte bli så stora skillnader mot tidigare ledningsgrupp. Däremot ökar beslutskompetensen.

I lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig och krigsfara med mera ges bestämmelser om beslutsordning i bland annat kommuner under krig. Denna lag kan ses som en parallell till den nu fastställda lagen om extraordinära händelser som gäller för fredssituationer. I den förra fastställs att det är kommunstyrelsen som i vissa lägen kan utöva fullmäktiges beslutanderätt och även ta över andra nämnders beslutanderätt. I den senare lagen ges kommunerna frihet att själva välja om kommunstyrelse tillika skall vara krisledningsnämnd eller om en särskild nämnd skall finnas. Om man väljer att inrätta en särskild nämnd uppstår problemen vid övergång till krigsorganisation med byte av ansvarsförhållanden vilket kan vålla svårigheter och osäkerheter i ett kritiskt läge.

Flera av landets kommuner har haft beslutsordningar som mycket nära ansluter sig till vad som anges i den nya lagen. Den har av kommuner beskrivits som en välkommen anpassning till verkligheten. I några kommuner, där krishantering har utövats, kan det också vara så att den formella strukturen är svår att identifiera och att händelsens efterskede innefattar ett visst arbete med att fastställa vem som faktiskt beslöt vad. Den nya ordningen med en krisledningsnämnd innebär att kommunens samordnande beslut fattas av politiker i denna nämnd när en extraordinär händelse inträffar. Det i sin tur måste få konsekvenser för utformningen av beredningsresurserna och stabs/kansliorganisationen.

Områdesansvar

Det områdesansvar som kommunerna i den ”nya” krishanteringsstrukturen skall ha, kan vid de senaste årens extrema händelser ha utövats av kommunledningarna utan att de sett det som märkligt. Vi har sett exempel på ledningsgrupper som utövat omfattande samordning med aktörer utanför den kommunala verksamheten.

Krisledningsnämnden har befogenheter att hantera den egna kommunala verksamheten, medan områdesansvaret också innebär samordning och stöttning av verksamheter som utövas

av andra mot samma mål. Med verksamheter som att formulera gemensamma mål, att skapa kontaktnät, att verka för användbar teknik och bedriva utbildning och övning i krishantering, kan kommunens ledning skapa förutsättningar för att både vara krisledningsnämnd för den egna verksamheten och vara områdesansvarigt organ för övriga krisberörda aktörer.

Med den ambition som vi funnit att kommunledningarna har, att verka mot en lösning av den aktuella krissituationen, ligger värdet i det nya ansvaret inte på den lokala nivån, utan i sammanhanget med den regionala och den centrala nivåns områdesansvar.

För länsstyrelserna är det av värde vid krisledning på den regionala nivån om tvärsektoriell samordning är etablerad inom kommunerna.

Med en väl utvecklad kommunikation nivåerna emellan är det också bättre sörjt för väl fungerande information. När det gäller kommunikationssystem har det under många år gjorts försök att samordna olika myndigheters och organs kommunikations- och sambandssystem vid extraordinära händelser. Senast vid kravallerna i samband med EU-mötet i Göteborg uppmärksammades brister i kommunikationen vid polisinsatserna. För en effektiv krishantering förutsätts samordnade kommunikations- och informationssystem mellan de viktigaste aktörerna.

Kommunförbundet och KBM är överens³² om att det lokala områdesansvaret i samband med kriser i fred innebär att kommunen skall:

- ✕ Göra en samlad analys av sådana risker och sådana sårbarheter i kommunens geografiska område som kan leda till en extraordinär händelse och göra denna analys känd för berörda aktörer
- ✕ Vara sammankallande för ett krishanteringsråd (motsvarande) med representanter för de lokala krisaktörerna
- ✕ Verka för att de lokala krisaktörernas förberedelser för hanteringen av en extraordinär händelse samordnas
- ✕ Verka för att de lokala krisaktörernas åtgärder vid en extraordinär händelse samordnas
- ✕ Verka för att informationen till allmänheten och media vid en extraordinär händelse samordnas
- ✕ Kunna lämna en samlad information till länsstyrelsen om läget i kommunen i fråga om risker och sårbarheter och om lokala krisaktörers förberedelser för hanteringen av en extraordinär händelse
- ✕ Kunna ge länsstyrelsen en samlad rapport om läget i kommunen vid en extraordinär händelse och om de lokala krisaktörernas vidtagna och planerade åtgärder med anledning av händelsen.

När hanteringen av en extraordinär händelse slutförts bör kommunen utvärdera den eller medverka vid utvärderingen som en annan aktör gör.

³² KBM skrivelse till regeringen 2003-08-29, med PM.

5.4 Samverkan

Den verksamhet som en kommun dagligen bedriver är mycket mångsidig och förutsätter väl utvecklade former för samverkan internt, såväl mellan förvaltningarna som med de egna bolagen. Näringslivsutvecklingen inom kommunen kräver liksom servicen till invånarna ett omfattande kontaktnät även med icke-kommunala organ. Denna samverkan är ett nödvändigt led i den löpande verksamheten och inte grundad på någon författning.

De kommuner som ställts inför en extrem händelse av något slag har intagit ett praktiskt förhållningssätt och därför upparbetat ett samverkansmönster som är en god grund för krishanteringen. Det nya krishanteringssystemet utgör således mer av en bekräftelse på vad kommuner gjort på den lokala nivån under flera år än något nytt förhållningssätt. Däremot synes krishanteringssystemet komma att fordra nya samverkansuppgifter gentemot andra ledningsnivåer i samhället.

Den nya krisledningsnämnden legitimerar rent juridiskt ett omdiskuterat förfarande efter ett antal extrema händelser. Goda beslut kräver bra underlag. Ett effektivt genomförande av beslut kräver en bra organisation. De kommunala krisledningsorganen i de av oss studerade exemplen har sett olika ut men varit grundade på kommunallagens förutsättningar, det vill säga samverkan och samordning har skett inom krisledningsgruppen, men ansvar för besluten har funnits kvar hos respektive nämnd. Krisledningsnämnden ges nu rätt att ta över beslutsbefogenheter från nämnder, men detta minskar inte behovet av samverkan i framtiden.

I den krisplanering som kommunerna skall göra bör ingå en beskrivning av samverkansmönstret vid krishantering med angivande av kontaktvägar, eventuella teknikstöd och samverkansparter. Något behov av direktivrätt för kommunerna gentemot samverkande aktörer har inte kommit till uttryck i de studerade rapporterna.

FM:s omstrukturering har hittills inte försvårat civil-militär samverkan på den lokala nivån. De tillgängliga resurserna i form av personal och materiel har dock minskat. Vid de studerade händelserna har resursbrist på lokal nivå inte varit något generellt och betydande problem. Resurserna är i de flesta fall tillräckliga och finns tillgängliga genom en god samverkan. Andra aktörer på lokal nivå ställer villigt resurser till förfogande vid behov och erbjuder ofta sådant stöd på eget initiativ. Med hjälp av kompletterande resurser från andra aktörer och en god samverkan med dessa har kommunerna i de flesta fall uppnått en hög effekt i krishanteringen. Exempel på sådan samverkan är frivilligorganisationernas stöd vid informationsinsatser. Slutsatsen är att andra lokala aktörers resurser ofta används effektivt och att samverkan mellan kommunerna och dessa fungerar i hög grad. I de fall det uppstått problem kring kontaktvägar och resurstillgänglighet har det främst gällt gentemot högre ledningsnivåer, och områden el, tele och polis.

I den nya strukturen för samhällets krishantering förutsätts att kommunen i hög grad själv skall kunna klara problemen vid en extraordinär händelse i fred. Om händelsen berör flera kommuner bör kommuner i samverkan kunna lösa problemen. Så har också skett i de händelser som vi studerat.

Av rapporterna framgår att länsstyrelserna på olika sätt och i olika grad har utgjort ett stöd för den kommunala krishanteringen. En vanlig beskrivning har varit att länsstyrelsen hjälpt till att skapa kontakter eller kunnat utnyttja det egna nätverket för att få fram en önskad resurs. Allt eftersom det gjorts organisatoriska förändringar inom FM och andra sektorer har invanda

samverkansparter försvunnit eller fått andra skepnader. Kommunal samverkan med länsstyrelsen kan göra det lättare att finna rätt länk.

Länsstyrelsen har också hjälpt till med informationsinsatser. Dess möjligheter att agera är beroende av en aktuell och sakkunnig information, inte minst från kommunerna.

En styrka i det nya krishanteringssystemet är att samordningsansvaret är preciserat till kommunerna, länsstyrelserna och regeringen³³. Detta ger stadga åt samverkan inom en kommuns område men också gentemot högre ledningsnivåer.

5.5 Information

Alla kan vara överens om att det är viktigt med information, men också om att det är svårt att hantera information så att den motsvarar alla krav. Det är svårt under normala förhållanden och det är ännu svårare under krisartade förhållanden. Till det senare finns det många orsaker. Vi har tidigare pekat på bland annat bortfall av tekniska förutsättningar för informationsinhämtning/-spridning, stressituationen och osäkerheten om händelseutvecklingen, samt vårt numera i högre grad mångkulturella samhälle med dess olika möjligheter att uppfatta en myndighets beslut. Till detta kan läggas att ofullständig information gör att allmänhet och media söker information på annat håll, med risk för att det ger en splittrad bild av läget och leder till misstänksamhet.

Vi har i metodikavsnittet sagt att metodiken bland annat varit att studera hur ett antal krisartade händelser hanterats av respektive kommun mot bakgrund av dåvarande formella och andra förutsättningar och att sedan försöka se hanteringen i belysning av lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting och de tankar som ligger bakom den men också i relation till det nya krishanteringssystemet. Vi har därför valt att sortera våra synpunkter på informationshanteringen under rubrikerna organisation, planläggning och informationssamordning.

Organisation

Kommunallagen har inga krav på kommunens informationsverksamhet som sådan. Däremot finns bestämmelser avseende allmänhetens tillträde till fullmäktigesammanträden samt anslåendet av föredragningslistor och beslut. Till detta kommer grundlagens krav på öppenhet i även den kommunala förvaltningen med handlingsoffentlighet och meddelarfrihet. I förvaltningarnas speciallagstiftning kan finnas olika skyldigheter för kommunen att informera medborgarna.

Räddningstjänstlagen föreskriver att kommunen skall se till att allmänheten upplyses om vad den av fullmäktige antagna räddningstjänstplanen innehåller om varning och information till allmänheten vid allvarliga olyckshändelser.

Generellt har kommunerna sedan många år informationschefer eller informationskontor, antingen placerade under kommunkansliet eller fristående. Regelmässigt läggs det också mycket arbete på kommunens hemsida på Internet. Större kommuner har även ett internt Intranät för information inom den egna organisationen.

³³ Prop 2001/02:158 sid 52.

Av ansvarsprincipen följer att en kommun bör undvika att i för stor omfattning ändra sin normala och invanda organisation vid en extraordinär händelse. Det ter sig dock vara en god princip och en erfarenhet från de av oss studerade händelserna, att den informationsansvarige under en krishantering är organisatoriskt knuten till kommunledningen för att säkerställa att den utgående informationen är ett uttryck för ledningens uppfattning. Vi har sett olika lösningar på ledningsgruppens sammansättning. Det går dock inte att förespråka någon lösning eftersom förutsättningarna varierar vid extraordinära händelser.

Däremot finns vissa grundläggande krav på hur informationsverksamheten är organiserad vid krishantering och dessa krav formuleras utifrån allmänhetens, samverkansparters och medias krav på information.

I och med att kommunen organiserar en krisledningsnämnd finns det all anledning att informera om detta, att tydliggöra hur ansvaret är fördelat i nämnden samt mellan nämnden och övriga nämnder. Ett viktigt inslag i presentationen är att ge en klar bild av hur informationen är organiserad och att redovisa den policy som är antagen för kommunens krisinformation.

Planering

Regeringen anförde i propositionen om samhällets säkerhet och beredskap, att en effektiv och trovärdig krishantering i allt högre grad är beroende av det sätt på vilket verksamhetsansvariga kommunicerar med medier och informerar allmänheten via medier. God informationsberedskap innefattar planer och personalresurser i form av exempelvis erfaren, utbildad och övad personal, lokaler samt tekniska hjälpmedel så att informationsverksamheten snabbt kan påbörjas då ett krisläge inträffar och sedan fortgå under lång tid och med hög belastning.

SPF var kritisk till en kommuns hantering av informationen för ett antal år sedan. Bland annat pekades på att det tog tid innan alla berörda myndigheter och media fått klart för sig vad som hänt. På olycksplatsen fanns ingen som kunde lämna information och det framgick inte klart vilka roller de olika aktörerna hade. SPF påtalade också bristen på rutiner för hantering av VMA (Viktigt Meddelande till Allmänheten) och myndighetsmeddelanden.

Vi har tidigare nämnt planeringsskyldigheten enligt den nya lagen. Det finns all anledning att i planläggningen ta med informationshanteringen. Naturliga inslag i denna är hur verksamheten kommer igång, prioritering av teknikval, försörjning kortsiktigt och långsiktigt med personal och lokaler för informationspersonal, rutiner för användande av VMA och myndighetsmeddelanden, upplysningscentraler och informationshantering vid bortfall av el eller teleföbindelser. Såväl dåvarande ÖCB som SPF har lämnat rekommendationer i dessa frågor.

IT-tekniken har medfört en generellt hög ambitionsnivå när kommunerna presenterar sin verksamhet. Hemsidorna präglas av en stor öppenhet.

Det är en fördel om allmänheten känner till kommunens policy för krisinformation, ansvarsfördelningen, principer för presskonferenser med mera. Det som är känt i förväg behöver ingen fråga om under krishanteringens pressade förhållanden. Det minskar även trycket på telefonväxlar och upplysningscentraler.

Informationssamordning

Vi har tidigare berört begreppet områdesansvar. Det innebär bland annat att kommunerna skall verka för att krishantering anpassas till behoven inom sitt geografiska ansvarsområde, samt att de aktörer som finns inom detta område uppträder samordnat och effektivt vid krishantering. Informationssamordning är ett exempel på sådant som åvilar den områdesansvarige.

Samtidigt har länsstyrelserna tilldelats ett motsvarande ansvar för den regionala nivån. Däri ingår bland annat att tillhandahålla kommunerna underlag och stöd samt att hålla sig underrättad om planering, läge och händelseutveckling i olika skeden. I områdesansvaret för länsstyrelsernas del ligger också att hålla regeringen informerad om händelsens utveckling, tillståndet och den förväntade utvecklingen. I uppdraget ligger en omfattande informationsinhämtning. Kommunerna har inte någon föreskriven skyldighet att rapportera till exempelvis länsstyrelsen, vilket synes kunna leda till luckor i länsstyrelsens rapportunderlag. Informationsutbytet ligger dock även i kommunernas intresse, oavsett skyldighet. Sammanställning och vidarebefordran av information kan kompliceras om statliga myndigheter och kommuner arbetar i skilda system och med skilda tekniska hjälpmedel. Detta uppmärksammades i samband med IT-problematiken vid millennieskiftet.

Vi har tidigare nämnt att information som inte är samordnad medför problem och att detta har upplevts i till exempel Båstad. Informationssamordning är en del av områdesansvaret. Förhoppningsvis skall det nya krishanteringssystemet, som knyter samman de lika aktörerna med samrådsskyldighet i olika riktningar, leda till en bättre samordning av bland annat informationen.

I propositionen om samhällets säkerhet och beredskap framhålls också den stora betydelsen av samverkan mellan den offentliga sektorn och näringslivet även på den lokala nivån. Detta framstår som naturligt för kommunerna som ju under normala förhållanden har ett väl utvecklat samarbete med näringslivet.

Kommunen och dess företrädare har ju inga särskilda befogenheter förknippade med områdesansvaret. Effekten av de kommunala åtgärderna är beroende av det förtroende som kommunen har och kan skapa. Områdesansvaret vad gäller krisinformation innebär därför skapande av ett nätverk som förutsätter förtroende och väl fungerande kommunikations-system, såväl för inhämtande som för lämnande av information.

Det är viktigt att informationsarbetet kommer igång snabbt och tidigt vid en krishantering. Det kan fordras informationsinsatser redan innan en krisledning organiserats.

Avslutningsvis vill vi peka på ett nyligen framlagt förslag om system för samordnad krisinformation (SOU 2003:11). Utredningen konstaterar bland annat att det idag finns ett stort antal av varandra oberoende system för information. De har dock olika syften och målgrupper. Det skulle medföra avsevärda kostnader att knyta samman dessa system. Utredningen ansåg inte heller att detta var lämpligt. Däremot ansåg utredningen, med hänsyn till massmedias och allmänhetens krav på information vid krishantering, att det finns anledning att vidareutveckla ett webbaserat systemstöd för samordnad, snabb, tydlig, korrekt och öppen information. I korthet föreslår utredningen.

- ✘ att statliga myndigheter, som kan få en roll i samhällets krishantering, på sina hemsidor inrättar en öppen krisinformationssida. När det gäller kommuner och landsting föreslås KBM få i uppdrag att verka för att dessa inrättar motsvarande krisinformationssidor,
- ✘ att det inrättas en nationell portal, riktad mot allmänheten med information om samhällets krishantering. Portalen skall ha länkar till exempelvis myndigheters, kommunens och andra aktörers hemsidor men även information om krishändelser av övergripande karaktär samt
- ✘ att KBM får i uppdrag att anskaffa och tillhandahålla ett skyddat webbaserat informationssystem för myndigheter och andra aktörer som deltar i krishantering.

5.6 Nya situationer

Servicefunktioner som stödjer befolkningen i svåra situationer har alltid haft ett gott anseende. Detta gäller räddningstjänst, polis och sjukvård. Personalen i dessa verksamheter uppträder många gånger som "räddande änglar" för människor i nöd. Polisen har under de senaste årtiondena utsatts för kritik i samband med mera omfattande insatser samtidigt som medborgarna efterfrågar mer tjänster från dem. Räddningstjänsten hade dock inte på allvar tidigare mött så omfattande misstroendeyttringar som i samband med katastrofbranden i Göteborg. Dessa kom uppenbarligen som något av en chock för många i insatsstyrkorna som direkt konfronterades med upprörda åskådare och överlevande från branden. Dessa förhållanden och det komplicerade räddningsarbetet gjorde att ett omfattande arbete med debriefing och andra bearbetningsåtgärder fick sättas in bland insatspersonalen. Polisens insatser i samband med demonstrationer, huliganbråk och i samband med EU-toppmötet i Göteborg har mötts med våldsamma motåtgärder på plats och i efterhand starkt kritiserats i medier och i andra sammanhang.

För räddningstjänstens del menar några utvärderare att det inträffade kan ses som ett trendbrott av allmänhetens reaktioner. Detta har delvis bekräftats under detta år i samband med moskébranden i Malmö och vid räddningsinsatser i Lund³⁴. Allmänt kan sägas att samhället blivit alltmer komplicerat. Människorna är mer informerade och aktiva och uppdaterade i realtid vid stora olyckor. Detta kan leda till förhållanden på skadeplatser som man hittills inte planerat för vid olika typer av insatser. Även kommunledningarnas krishantering kan komma att påverkas av en förändring i attityderna, inte minst när det gäller de mera långsiktiga konsekvenserna av händelserna. Vi anser att denna typ av förändring i attityderna till hjälporgan behöver beaktas i krishanteringen och bli föremål för studier framöver.

³⁴ Sirenen nr 4, 2003.

6 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

Denna rapport fokuseras på lokal krishantering mot bakgrund av kommunernas erfarenheter från inträffade händelser.

6.1 Erfarenheter

Vi konstaterar efter genomgången av de inträffade händelserna att kommuner och andra berörda aktörer i huvudsak klarat att hantera de situationer som uppstått. Många gånger har planläggning och andra förberedelser, bland annat i form av övningar, bidragit till detta. Med de resurser som stått till förfogande har kommunledningar och verksamhetsansvariga löst uppkomna problem. Endast i något enstaka fall har resursbrist försenat insatser. Resurser har då måst tillföras från andra delar av samhället. Förseningar har i några fall uppstått därför att kontaktvägarna inte varit upparbetade. Kompetensvister eller ifrågasättanden av befogenheter har inte förekommit eller i vart fall inte redovisats.

Kommunerna har framhållit ett antal exempel på framgångsfaktorer vid krishantering.

- ✖ Kontinuerliga förberedelser såsom övningar underlättar krishantering och ger mental beredskap.
- ✖ Förberedelser för krishantering förenklas om aktörerna har ett gemensamt forum för diskussioner, förberedelser, övningar och nätverksuppbyggnad.
- ✖ Ledning och samordning måste anpassas till händelsens art och lokala förutsättningar.
- ✖ Kommunledningens snabba tillgänglighet vid en extraordinär händelse är viktig.
- ✖ Ordinarie ansvar, organisation och arbetssätt skall följas så långt möjligt.
- ✖ En snabb beslutsprocess möjliggörs genom en liten kvalificerad ledningsgrupp med frihet att adjungera den personal som behövs.
- ✖ Politiskt respektive tjänstemannaansvar skall vara tydligt och åtskilt.
- ✖ Flexibilitet och framförhållning är viktigt, såväl i verksamhet som i personalplanering.
- ✖ Ledningsgruppen måste ha möjlighet att snabbt och enkelt upprätta samverkan såväl med egna operativa enheter som med utomstående aktörer i krishantering.
- ✖ Kommunledningen behöver tillgång till snabb, korrekt och förståelig information för att kunna agera och tillgodose allmänhetens och massmedias behov av information.
- ✖ Goda personrelationer underlättar krishanteringens alla skeden. Informella strukturer har påverkat hanteringen positivt, vid de studerade händelserna. Ett väl fungerande kontaktnät är en viktig förutsättning.
- ✖ Extraordinära händelser kan inte alltid avgränsas och hanteras utifrån administrativa gränser, vilket kan kräva förberedd samordning över kommun- och länsgränser.
- ✖ En snabb igångsättning av ett omfattande psykosocialt stödarbete förutsätter befintliga kontakter och redan uppbyggda nätverk.
- ✖ Kunskap om andra kulturer, religioner, språk och reaktionsmönster förbättrar möjligheten till kommunikation och information.

- ✘ Det är viktigt att tidigt mobilisera mycket resurser för informationsåtgärder. Ett snabbt upprättande av kommunens informationsfunktion avlastar andra i krishanteringens engagerade funktioner.
- ✘ Invånarna skall informeras på så stor bredd som möjligt med alla tillgängliga medel och kanaler. Informationen måste därvid hållas ihop.
- ✘ Det är förtroendeskapande hos drabbade invånare att kommunala representanter besöker utsatta områden och informerar om läge, praktiska åtgärder samt kommunernas och den enskildes möjligheter.
- ✘ Det är viktigt att tydliggöra och ta tillvara egna och andras erfarenheter efter en extrem händelse. Ingen organisation kan dock byggas för alla typer av händelser.

Även om erfarenheterna från senare krishantering genomgående är goda, så finns det i granskat material några erfarenheter av svårigheter som kommunerna framhållit. Vi har noterat vissa förhållanden, inte alla av generell karaktär, som om de beaktas skulle kunna leda till en effektivare krishantering. Nedan visas exempel på slutsatser av intresse för berörda parter.

- ✘ Vissa kommunala beredskapssamordnare saknar ett forum för diskussion om den egna kommunens arbete inför, under och efter extraordinära händelser.
- ✘ Det råder i nuläget osäkerhet kring ekonomiska villkor för kommunernas uppgifter i samhällets krishanteringssystem.
- ✘ Det finns system för spridning av varningsinformation, till exempel från SMHI. Vid ovädersvarningar har drabbade kommuner inte alltid agerat med anledning av denna information. Trots uppmaning från länsstyrelsen har några kommuner till exempel inte öppnat sina upplysningscentraler i samband med svåra oväder.
- ✘ Kommunerna har under inträffade händelser ibland haft svårt att snabbt komma i kontakt med ansvariga företrädare för samhällssektorer och servicefunktioner med verksamheter i kommunen. Detta har gällt el- och telebolag, men också polisen.
- ✘ Kommunerna saknar möjligheter att i bristsituationer prioritera till exempel el-tillgång och reparationer.
- ✘ Det har förekommit hot om våld och våld mot operativ personal under inträffade händelser.
- ✘ Kärnan i den kommunala krissamordningen kan uppleva en positiv arbetsgemenskap medan personer som inte engageras i arbetet kan uppleva ett utanförskap och att deras kompetens inte tas tillvara.
- ✘ Kommunföreträdare har uttryckt ett behov av enkla tekniska informationssystem för att redovisa läge och händelseutveckling.
- ✘ Ej samordnade och otillräckliga informationsinsatser kan leda till missförstånd och ryktesspridning.
- ✘ Arbetet efter en extraordinär händelse kan bli omfattande och långvarigt.
- ✘ Kommunens erfarenheter av sin krishantering kan behöva kompletteras med ett tillvaratagande av invånarnas erfarenheter.

Vi konstaterar vidare att det krishanteringssystem som just nu är under införande har tagit tillvara de erfarenheter som erhållits vid olika typer av stora olyckor och andra påfrestningar som inträffat under de senaste tio åren. Det bedöms underlätta inte minst för kommunerna i deras förberedelser inför och insatser under extraordinära händelser. Vi har också noterat att det pågår ett omfattande krisförberedelsearbete i kommunerna med stöd av bland andra länsstyrelser, Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket, Socialstyrelsen och Svenska Kommunförbundet.

Sammanfattat anser vi att de kommuner vi studerat i allt väsentligt genomfört sin krishantering väl samt att de redan arbetar efter det nya krishanteringssystemets principer.

6.2 Kommunledningens roll vid lokal krishantering

Vi har konstaterat att det nya krishanteringssystemet ställer ett antal krav på kommunledningen vid extraordinära händelser. För att utöva en effektiv krishantering skall kommunledningen ansvara för de egna kommunala verksamheterna, verka för ett deltagande av andra aktörer inom kommunens geografiska område samt verka för goda kontakter med berörda aktörer utanför kommunens område.

Dessa uppgifter löser kommunledningen genom att

- ✕ utöva samordnande ledning,
- ✕ samverka samt
- ✕ informera.

Syftet är att åstadkomma en samordnad och effektiv krishantering i kommunen med dels kommunens egna resurser, dels andra resurser befintliga inom kommunens geografiska område. Uppgifterna kan skedesindelas och preciseras enligt nedan.

Ledning, samverkan och information bör i *förberedelseskedet* leda till

- ✕ att mål, inriktningar och ramar för krishantering fastställs,
- ✕ att planering inklusive risk- och sårbarhetsanalyser genomförs,
- ✕ att krisorganisation fastställs och att krisledningsnämnden har ett reglemente,
- ✕ att resurser bland annat i form av ekonomiska medel, personal, materiel och anläggningar anvisas och anskaffas,
- ✕ att personal och organisation utbildas och övas,
- ✕ att krisförberedelserna samordnas med och mellan aktörer i kommunen men också med andra kommuner och att effektiva nätverk utvecklas samt
- ✕ att information om planering och beredskap förmedlas till berörda i och utanför kommunen.

Ledning, samverkan och information bör *under en extraordinär händelse* leda till

- ✖ att ansvar och befogenheter klaras ut,
- ✖ att organisation och resurser mobiliseras,
- ✖ att erforderliga beslut fattas och prioriteringar kommer till stånd,
- ✖ att samverkan resulterar i ett samordnat handlande av kommunens egna organ såväl som tillsammans med andra organ med verksamhet som påverkar kommunens krishantering,
- ✖ att samverkan med angränsande kommuner kommer till stånd,
- ✖ att tidig, snabb och korrekt information förmedlas till kommunens personal, samverkande organ och allmänhet så att det bidrar till en effektiv krishantering samt
- ✖ att regional och central nivå hålls informerad om läge och händelseutveckling.

Ledning, samverkan och information *efter en inträffad extraordinär händelse* har vi inte närmare studerat men antar att det bör leda till

- ✖ att resurser behöver reorganiseras och att insatspersonal ges erforderligt stöd,
- ✖ att uppföljning och utvärdering av insatserna genomförs för eventuell revidering av organisation, planer, utbildning och övning samt
- ✖ att ekonomiska, sociala, infrastrukturella och andra problem som uppkommit på grund av händelserna hanteras.

Vi anser att kommunledningen har det sammanhållande ansvaret för dessa verksamheter vid krishantering på lokal nivå.

Huvuddelen av detta ansvar finns i kommunernas ordinarie verksamhet. De flesta kommuner arbetar redan på detta sätt.

6.3 Krishanteringssystemet

I det nya krishanteringssystemet har vissa delar av det ovan beskrivna ansvaret betonats och några delar har tillkommit. Sådana tillkommande delar är den nya krisledningsnämnden och områdesansvaret.

Under utredningsarbetets gång uppmärksammade vi några oklara förhållanden i krishanteringssystemet. Dessa gällde:

- ✖ Begreppsapparat och sammanhang mellan proposition 2001/02:158 om samhällets säkerhet och beredskap och proposition 2001/02:184 om extraordinära händelser.... Liksom mellan lagen (2002:833) om extraordinära händelser.... och förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering...
- ✖ Gränssnittet mellan extraordinära händelser och svåra påfrestningar, dels beträffande definition, dels beträffande åtgärdsansvar. Underifrånperspektivets reella innebörd kommun – länsstyrelse.

- ✖ Sammanhangen mellan risk- och sårbarhetsanalyser på olika ledningsnivåer i systemet liksom avsaknaden av bestämmelser om sådana för den lokala nivån.
- ✖ Områdesansvarets närmare innebörd beträffande krishantering för kommunen och sammanhanget med motsvarande områdesansvar på högre ledningsnivåer.
- ✖ Ett mellan ledningsnivåerna samordnat system för information och rapportering saknas.
- ✖ I vilka avseenden åläggs kommunerna uppgifter som sammanhänger med statens ansvar och som kan finansieras över utgiftsområde 6?

Det är inte helt klart hur ledning och samordning inom krishanteringssystemet i sin helhet fungerar när flera ledningsnivåer och sektorer berörs.

Genom det arbete som KBM i samverkan med andra berörda har genomfört under 2003, och som delvis nämnts tidigare i utredningen, har de flesta av de ovan redovisade oklarheterna kunnat behandlas på ett tillfredsställande sätt.

De författningar som nu finns och det vidareutvecklingsarbete som pågår ger möjligheter att skapa ett sammanhängande system för samhällets krishantering men det kräver uppmärksamhet beträffande beröringspunkterna mellan olika organs ansvarsområden, speciellt om de verkar på olika ledningsnivåer i samhället. Aktörerna måste på alla nivåer stödjas av effektiva kommunikationer.

För kommunens krishantering finns bland annat genom överenskommelsen mellan staten och Svenska Kommunförbundet goda förutsättningar att lösa uppgifterna om de ekonomiska frågorna kan lösas.

6.4 Frågor att studera vidare

Vi konstaterar slutligen att det finns ett antal frågor som kan behöva utvecklas ytterligare och som har betydelse för krishantering på lokal nivå.

- ✖ Det är önskvärt att kommuner bereds möjlighet att delta i den planeringsprocess som sammanhålls av KBM och genom vilken de ekonomiska resurserna fördelas till aktörer i krishanteringssystemet.
- ✖ Samordning över läns- och kommungränser vid extraordinära händelser som sträcker sig över större områden är ännu outvecklad.
- ✖ Länsstyrelserna och myndigheter enligt krishanteringsförordningen är skyldiga att göra risk- och sårbarhetsanalyser. En motsvarande föreskriven skyldighet föreslås³⁵ för kommunerna. Det bör finnas en skyldighet för kommunerna och de statliga myndigheterna att samverka om hanteringen av de gemensamma risker som framkommer i risk- och sårbarhetsanalyserna.
- ✖ Översvämningar kan påverka stora områden och flera kommunala och andra lokala verksamheter. Det måste finnas aktuella och relevanta underlag om risker för

³⁵ Prop 2002/03:119.

- bebyggelse och infrastruktur, till exempel nära vattendrag som kan översvämmas, så att kommuner och invånare kan ta hänsyn till detta i sin planering och verksamhet.
- ✘ SMHI med flera strävar mot att ge snabba, tillgängliga och lättförståeliga prognos- och förvarningsunderlag. De är nödvändiga som beslutsunderlag samt för ett snabbt agerande av kommunerna, men har inte alltid nått dessa. Kommunerna måste därutöver ha kompetens och beredskap för att analysera och hantera prognoser och andra underlag. Kommunerna har en viktig uppgift att i tid skapa medvetenhet om en tänkbar extraordinär händelse, vilket kan föranleda enkla och förebyggande insatser från både hushåll och organisationer, med god effekt.
 - ✘ Kommunerna bör löpande samverka med andra aktörer om planering, övningar med mera. Det är viktigt att få myndighetsrepresentation i den lokala planeringen.
 - ✘ Hos FM finns ett system för hur kommuner och länsstyrelser skall kunna nå personer med beslutsbefogenheter angående till exempel resurstöd. Något liknande system bör kunna utformas inom andra verksamhetsområden, där den lokala representationen numera tunnats ut. KBM skulle tillsammans med PTS, Elsäkerhetsverket och Svenska kraftnät kunna samordna detta.
 - ✘ Ett samordnat och gemensamt läges- och informationsunderlag med gemensamma referenser underlättar hanteringen för olika aktörer och mellan dessa, samt mot media och allmänhet. Ett sådant underlag motverkar också att felaktig information sprids. Ett system för sådan informationsspridning är föreslaget³⁶ men saknas för närvarande.
 - ✘ Länsstyrelserna utgör ofta ett viktigt stöd för kommuner inför och under krislägen. Bland annat behöver kommunerna få del av information på regional och central nivå och hjälp att skapa de relevanta kontaktnäten. Det bör finnas en skyldighet för kommunerna att vid de extraordinära händelserna informera länsstyrelserna samt andra myndigheter och organ som berörs av händelsen.
 - ✘ Det har förekommit att myndigheters sätt att utöva krishantering inte accepterats av vissa grupper. Kunskapen om hur detta uppstår och kan hanteras är ofullständig.
 - ✘ I samhället finns invandrargrupper som är svåra att nå med traditionell information och metod. Vid kommunal krishantering krävs därför en mångkulturell kompetens.
 - ✘ För närvarande saknas möjligheter att prioritera vilka användare som skall få el- och teleresurser vid extraordinära händelser.
 - ✘ Dagens hotbild motiverar att i större utsträckning utnyttja medel från utgiftsområdet 6 för åtgärder för att stärka områdesansvarigas ledningskapacitet vid krishantering, särskilt vad avser informations- och kommunikationsresurser. Detta gäller inte minst kommunerna.
 - ✘ Frågor som kan beröra en kommunledning efter det att den akuta krishanteringen avslutats, såsom sociala efterarbeten riktade till drabbade kommuninvånare, bör ytterligare belysas.

³⁶ System för samordnad krisinformation (SOU 2003:11).

- ✘ Det regionala områdesansvaret vid krishantering är berört i krishanteringsförordningen och indirekt i länsstyrelseinstruktionen. Då detta ansvar är beroende av det lokala områdesansvaret är det viktigt att innebörden av dessa olika områdesansvar förtydligas i ett sammanhang. Med hänsyn till det geografiska underifrånperspektivet är det av intresse att belysa länsstyrelsernas möjligheter i en krissituation att komplettera kommunernas förmåga eller att ta över ansvar vid krishantering.
- ✘ Fortsatta studier bör genomföras för sammanhangens skull för att ytterligare belysa och analysera kraven på krishantering när en extraordinär händelse utvecklas till en svår påfrestning. Detta är dock inte primärt en fråga för kommunerna men har betydelse för kommunernas förberedelser.

Slutligen vill vi nämna att denna studie bara ytligt behandlat sammanhangen mellan det beskrivna krishanteringssystemet och andra verksamheter i kommunerna som också är av betydelse för krishanteringsförmågan, nämligen arbetet med att skapa ett robust samhälle, skyddsfrågor och försäkringsfrågor, skade- och olycksförebyggande åtgärder samt räddningstjänstverksamheten. I det senare fallet finns några viktiga samordningsfrågor såsom risk och sårbarhet, riskanalyser och sårbarhetsanalyser, förebyggande åtgärder och minskad sårbarhet, begreppen olycka - kris - extraordinär händelse, räddningstjänst och annan krishantering. Dessa frågor kommer med stor säkerhet att aktualiseras under införandeprocessen när det gäller skydd mot olyckor med anledning av den nya lagen och det nu pågående arbetet med krishanteringssystemet.

Planeringen för fredskriser har naturligtvis ett sammanhang med den ordinarie verksamhetsplaneringen i kommunerna, men den skall också ses i sammanhang med de förberedelser som skall göras inför höjd beredskap. Även dessa frågor kommer med stor säkerhet att behöva belysas ytterligare när planeringsarbetet utvecklas.

Vi konstaterar att det finns ett stort antal frågor kvar att lösa eller belysa.
--

LITTERATURFÖRTECKNING

Bilaga

Bakgrundsmaterial för studier av krisledning

Här följer en förteckning över bakgrundslitteratur som kan utnyttjas för att bland annat beskriva de krav på krisledning som under åren vuxit fram. Listan är inte fullständig men torde ha fångat in de allra väsentligaste dokumenten från 1995 fram till och med 2003.

1. Utgivna av regeringen

Ett säkrare samhälle. SOU 1995:19, Hot- och riskutredningens betänkande.

Det första mera genomgripande utredningsmaterialet om svåra påfrestningar på samhället i fred. Utredningen arbetade med sju scenarier som dokumenterats i olika SOU och rapporter:

- ✕ Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande. SOU1993:89.
- ✕ Omfattande avbrott i vattenförsörjningen. SOU 1995:21.
- ✕ Långvariga avbrott i elförsörjningen. SOU 1995:20.
- ✕ Nedfall av radioaktiva ämnen i ett jordbruksområde. SOU 1995:22.
- ✕ Avbrott i tillförseln av högteknologiska varor. SOU 1995:23.
- ✕ Utsläpp av ammoniak från en järnvägstankvagn, Uppsala. SOU 1995:24.
- ✕ Stora översvämningar i Dalälven. SRV 1995.

Hot- och riskutredningen granskade inte närmare vilka aktörer på olika nivåer som berördes av de påfrestningar som beskrevs. Syftet var endast att exemplifiera svåra påfrestningars art och omfattning. Det finns således här ett grundmaterial, som skulle kunna användas för att övergripande diskutera samverkan och samordning vid olika typer av fredskriser.

Regeringens och myndigheternas befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället. Ds 1996:4

Totalförsvar i förnyelse. Regeringens prop 1996/97:4. Anger bland annat att resurser för ledning som byggts upp för höjd beredskap ska kunna användas även för svåra påfrestningar i fred.

Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Prop 1996/97:11. Regeringens reaktion på Hot- och riskutredningens förslag. Regeringens första samlade beskrivning av sin syn på riskhantering.

Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Ds 1998:32. Behandlar regeringen, civilbefälvärnarna, länsstyrelserna, landstingen och kommunerna.

Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Regeringens skrivelse till riksdagen den 10 dec 1998, Skr 1998/99:33. Innehåller en redovisning av särskilt prioriterade områden.

Förändrad omvärld – omdanat försvar. Prop 1998/99:74. Här aviseras en utredning om en helhetssyn på hot och risker och hanteringen av dessa.

Det nya försvaret. Prop 1999/2000:30. Här redovisas elva områden där det är särskilt viktigt med en god beredskap. Hänvisningar görs till skr 1998/99:33.

Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Regeringens skrivelse till riksdagen 2000/01:52. En uttömmande presentation av planeringsläget med mera beträffande svåra påfrestningar.

Säkerhet i en ny tid. SOU 2001:41. Betänkande av Sårbarhets och säkerhetsutredningen. Här skisseras ett omfattande system för krishantering i fred. Mera omfattande remissyttranden har lämnats av ÖCB, som är övervägande positivt, och av SRV som är övervägande negativt (2001-08-13).

Struktur för ökad säkerhet – nätverksförsvar och krishantering. Rapport från Försvarsberedningen inför 2001 års försvarsbeslut Ds 2001:44. I huvudsak anammas Sårbarhets- och säkerhetsutredningens tankar.

Fortsatt förnyelse av totalförsvaret. Prop 2001/02:10. Den stora omstruktureringspropositionen. Här berörs behovet av en samlad hot- och risksyn men krishanteringssystemet behandlas i nästa proposition.

Samhällets säkerhet och beredskap. Prop 2001/02:158. Detta är för närvarande det grundläggande dokumentet för utvecklingen av ett krishanteringssystem. Systemet är en starkt modifierad version av det som föreslagits av Sårbarhets- och säkerhetsutredningen.

Förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. Delbetänkande från Sårbarhets- och säkerhetsutredningen SOU 2001:86. Remissvar från bland annat ÖCB 2002-02-12. Utmynnade i en *Förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap* den 23 maj 2002. Här definieras vad som avses med *krisberedskap*. Det avser endast hanterandet av fredstida extraordinära händelser, således inte verksamhet under höjd beredskap. Förordningen gäller statliga myndigheter under regeringen och anger samverkansansvar liksom bevakningsansvar. Myndigheternas förberedelser inriktas mot sådana sårbarheter och risker inom myndigheternas ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området.

Stöd från Försvarsmakten. SOU 2001:98. Betänkande av utredningen om Försvarsmaktens stöd till andra myndigheter med mera.

Extraordinära händelser i kommuner och landsting. SOU 2001:105. Innehåller bland annat exempel på extraordinära händelser, som särskilt granskats bland annat av FOA på uppdrag av ÖCB (se nedan). Betänkandet utmynnade i en *proposition 2001/02:184 som ledde till en lag (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid i kommuner och landsting*. I denna lag åläggs kommunerna bland annat ett planläggningsansvar för extraordinära händelser och att inrätta en krisledningsnämnd.

Reformerad räddningstjänstlagstiftning. Prop 2002/03:119.

Bildandet av *Krisberedskapsmyndigheten* omfattade flera faser. En ny myndighet med planeringssuppgifter för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och för höjd beredskap (Kommittédirektiv 2001:84). Ett antal rapporter har också avgetts av den kommitté

som förberedde den nya myndigheten. Förslag till verksamhetsplan och anslag samt namn, PM 2002-01-14. Verksamhet och organisationsstruktur, PM 2002-02-06. Dimensionering och lokalisering av myndigheten, PM 2002-02-18. Reformerat planeringssystem med mera, ÖCB 2002-04-02. Förslag den 9 april 2002 till Instruktion, regleringsbrev, budgetunderlag och författningsändringar från utredningen enligt direktiv 2001:84. *Förordning (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten*. SFS den 23 maj 2002.

System för samordnad krisinformation (SOU 2003:11) innehåller förslag om ett system för informationsförsörjning under kris och under höjd beredskap.

2. Utgivna av före detta Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) och Krisberedskapsmyndigheten (KBM)

Svåra nationella påfrestningar – uppdrag 49. ÖCB 1996-03-01, 5-1244/95. ÖCB:s delunderlag till regeringen inför kommande försvarsbeslut för perioden 1997-2001.

Kommunal ledningsanalys. Del 1 och 2. ÖCB och SRV i maj 2000.

Kommunens ledning vid kriser. Kommunrättsliga aspekter på ledningsfunktionen vid särskilda händelser. Utgiven av Överstyrelsen för civil beredskap och Svenska Kommunförbundet i maj 1999. ISBN 91 7097 060 2.

Ledningsmetodik vid särskilda händelser i kommunen. ÖCB 1999. ISBN 91 7097 054 8.

Åsk- och regnoväder över Orust - tusen och åter tusen frågor. KBM:s utbildningsserie 2002:1.

Kommunernas krisberedskap år 2002. KBM 2003-04-04.

Utveckling av länsstyrelsernas krishanteringsförmåga. KBM 2003-08-26

Förhandlingar med Svenska Kommunförbundet om kommunernas uppgifter i samhällets krishanteringssystem. KBM:s skrivelse till regeringen 2003-08-29, med PM 2003-08-26

Risk- och sårbarhetsanalyser, vägledning för statliga myndigheter. KBM rekommenderar 2003:1

Risk- och sårbarhetsanalyser, introduktion för kommuner. KBM:s utbildningsserie 2003:8

KBM:s inriktning för utredningsarbetet inför 2004 års försvarsbeslut. KBM 2003-10-06

Kunskapsstrategi för samhällets krisberedskap. KBM skrivelse till regeringen 2003-11-06

Samhällets krisberedskap 2005, Planeringsinriktning. KBM planeringsprocessen 2003:7

Utbildningsmaterial om kommunala handlingsplaner. ÖCB webb 2003-10-22

3. Utgivna av Statens räddningsverk (SRV)

Inträffade händelser

Översvämningar våren 1995. SRV P 22-115/95.

Estonia- olyckan, 28 september 1994. SRV R 61-114/95 och SRV P22-169/97.

Utsläpp av fluorvätesyra i Torshälla, februari 1996. SRV P 22-149/96.

Ammoniakolyckan i Kävlinge, april 1996. SRV P 22-155/96.

Skogsbränder 5-9 juni 1997. SRV P 22-216/98.

Översvämningar i Piteå kommun, juli 1997. SRV P 22-218/98.

Skredet i Vagnhärad, maj 1997. SRV P 22-226/98

Kårhusbranden i Borås, februari 1998. SRV P 22-230/98.

Tågolyckan i Kälarne. SRV P 22-233-98.

Göteborgsbranden, oktober 1998. SRV P 22-239/99.

Översvämningar sommaren 2000 i södra Norrland. SRV P 22-368/01.

Uppföljning och erfarenheter från översvämningarna 2000. Länsstyrelsens övertagande av kommunal räddningstjänst. SRV R 00-234/01.

Tågolycka i Borlänge 8-16 april 2000. SRV P22-390/01.

Om ledning

Att leda stora räddningsinsatser. Svagheter och utvecklingsmöjligheter. SRV P 21-190/97.

Grunder för ledning. Generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser. SRV U 14-569/98.

Ledningsuppbyggnad i räddningsinsatsens initialskede. Problematik och bemästringsmöjligheter. SRV P 21-223/98.

Styrning av räddningstjänsten i 21 kommuner. SRV P 21-341/00.

Åtta slutsatser om ledning. En analys och diskussion utifrån katastrofbranden i Göteborg 1998. SRV P 21-357/00.

4. Utgivna av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI, tidigare FOA)

Inträffade händelser

Kommunal ledning vid svåra påfrestningar på samhället i fred, Kävlinge. FOA november 1996.

Krisledning i Båstad. FOA april 1998.

Krisledning i Göteborg. FOA juni 1999.

Kommunal ledning i samband med snöovädret i Gävle, december 1998. FOA juli 1999.

Kommunal ledning i samband med ovädret i södra Sverige i december 1999. FOA november 2000.

Lokal och regional ledning vid höga vattenflöden 2000. FOI januari 2002.

Övrigt underlag

Ny kommunal roll i civilt försvar – läget 1996. FOA maj 1997.

Kommunens krisledning. En studie av kommunens nya roll. FOA februari 1998.

Gränsdragning mellan normala störningar och svåra påfrestningar. Diskussion kring ansvar, finansiering, författningar, definitioner med mera FOA oktober 1998

Lokal ledning och samverkan inför och under kris och krig. Några exempel på lednings- och samverkanslösningar. FOA juli 1999.

Erfarenheter av övergripande ledning vid kris. En sammanställning av dokumenterade erfarenheter från kriser i Sverige under 1990-talet. FOA november 1999.

Möjliga roller för länsstyrelsen i samband med extraordinära händelseutvecklingar. FOA oktober 2000.

Utvärdering av Elvira under Barents Rescue 2001. FOI februari 2002.

5. Utgivna av Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF)

Informationsberedskap. Handbok med informationsrollens grunder, krisinformation på Internet, lagar och regler, checklista för krishantering, presskontakter, basplaner, myndighetsmeddelanden, fallstudierenlig nedan.

Inträffade händelser

Giftskandalen vid Hallandsåsen, september-oktober 1997. SPF fyra rapporter.

Snön som lamslog vardagen, december 1998. Snöovädret i Gävle 1998. SPF rapport.

Orkan över Skåne, 3-5 december 1999. SPF rapport.

Översvämningen i Arvika, hösten 2000. SPF rapport.

6. Övrigt

Krishantering på svenska - teori och praktik. Nerenius & Santérus Förlag AB. ISBN 91-648-0142.

Branden på färjan Scandinavian Star 1990. Rapport utgiven SoS 93:3.

Kommunledningen i stormens öga – om ett nytt krishanteringssystem, 2003. Svenska Kommunförbundet.

Institutionen för ledningsstudier vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) arbetar bl.a. med att studera, utveckla och sprida kunskap om civil krishantering i fred. Nedan finns ett urval av de senaste årens rapporter.

Regional krishantering – Höga flöden i Vänern – Göta älv, FOI-R--1170--SE, februari 2004.

Lokal krishantering – Erfarenheter och diskussion om kommunledningens roll, FOI-R--0967--SE, februari 2004.

Civil-militär samverkan på central nivå - Samverkan mellan Försvarmakten och centrala myndigheter inom ramen för totalförsvaret och fredstida krishantering, FOI-R--0933--SE, Oktober 2003.

BARENTS RESCUE 2001 Utvärdering, FOI-R--0451--SE, April 2002.

Utvärdering av Elvira under Barents Rescue 2001, FOI-R--0419--SE, Februari 2002.

Att studera civil ledning och samverkan. Perspektiv på ett forsknings- och kunskapsområde, FOI-R--0372--SE, Januari 2002.

Lokal och regional ledning vid höga vattenflöden 2000, FOI-R--0383--SE, Januari 2002.

Civil och militär regional ledning och samverkan vid samordning av samhällets resurser i extraordinära situationer, FOI-R--0064--SE, Mars 2001.

Hotanpassning och krishantering - Erfarenheter av Y2K, FOA-R--00-01681-240--SE, December 2000.

Kommunal ledning i samband med ovädret i södra Sverige i december 1999, FOA-R--00-01660-505--SE, November 2000.

Erfarenheter av övergripande ledning vid kris. En sammanställning av dokumenterade erfarenheter från kriser i Sverige under 1990-talet, FOA-R--99-01225-505--SE, November 1999.

Svåra påfrestningar på samhället – konsekvenser för hälso- och sjukvården inom Socialstyrelsens ansvarsområde, FOA-R--99-01220-240--SE, Oktober 1999.

Lokal ledning och samverkan inför och under kris och krig, FOA-R--99-01131-505--SE, Juli 1999.

Kommunal ledning i samband med snöovädret i Gävle december 1998, FOA-R--99-01178-505--SE, Juli 1999.

Krisledning i Göteborg. En studie av Göteborgs stads ledning vid branden i Makedoniska föreningens lokaler i oktober 1998, FOA-R--99-01154-505--SE, Juni 1999.

Krisledning i Båstad - Studie av Båstads kommuns krisledning i samband med utsläppet av giftigt vatten från tunnelbygget i Hallandsåsen, FOA-R--98-00752-505--SE, April 1998.

Kommunal ledning vid svåra påfrestningar på samhället i fred. En studie av kommunledningens i Kävlinge agerande vid tågurspårningen 1996, FOA-D--96-00289-1.2--SE, November 1996.

Rapporterna kan beställas från FOI rapportadministration, 172 90 Stockholm (rapporter@foi.se).



Avdelningen för Försvarsanalys
Institutionen för ledningsstudier
172 90 Stockholm
tel. 08-5550 3000