

# Krishantering i stormens spår

Sammanställning av myndigheternas  
erfarenheter

2005-08-31  
Dnr: 0257/2005



KRISBEREDSKAPS  
MYNDIGHETEN

Titel: Krishantering i stormens spår; sammanställning  
Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)

Rapporten kan laddas ner från Krisberedskapsmyndighetens webbplats  
[www.krisberedskapsmyndigheten.se](http://www.krisberedskapsmyndigheten.se)

## Innehåll

<b>1 Om denna sammanställning av erfarenheter</b>	<b>4</b>
<b>2 Händelsen och dess omedelbara konsekvenser för infrastrukturen</b>	<b>5</b>
<b>3 Samverkan och samordning mellan offentliga aktörer</b>	<b>11</b>
3.1 Inom kommunerna .....	11
3.2 Mellan kommuner .....	11
3.3 Regional nivå .....	11
3.4 Övriga offentliga aktörer och samhällsviktiga företag .....	12
3.5 KBM:s kommentarer och värderingar av erfarenheterna .....	13
<b>4 Ansvarsfördelning och samverkan mellan offentliga och privata aktörer samt frivilligorganisationer</b>	<b>14</b>
4.1 Brister och oklarheter i ansvarsfördelningen .....	14
4.2 Andra svårigheter i samverkan och samordning .....	17
4.3 Positiva erfarenheter .....	19
4.4 KBM:s kommentarer och värdering av erfarenheter .....	20
<b>5 Samordning och hantering av information till allmänheten</b>	<b>22</b>
5.1 Informationskanaler .....	22
5.2 Allmänhetens förväntningar och behov och hur de motsvarats .....	23
5.3 Samverkan kring och samordning av information .....	25
5.4 KBM:s kommentarer och värdering av erfarenheter .....	28
<b>6 Statliga myndigheters, landstingens och kommunala nivåns krisledning</b>	<b>29</b>
6.1 Regional nivå .....	29
6.2 Kommunal nivå .....	29
6.3 Myndigheter på central nivå .....	30
6.4 KBM:s kommentarer och värdering av erfarenheter .....	32
<b>7 Faktorer som i särskilt hög grad har begränsat möjligheten till åtgärder inom respektive verksamhetsområde</b>	<b>33</b>
7.1 Faktorer som framhållits på länsnivå .....	33
7.2 Faktorer som myndigheter på central nivå framhållit .....	34
<b>8 Förslag till ändringar i regelverk</b>	<b>37</b>
8.1 Förslag som framförts från länsnivå .....	37
8.2 Generella förslag till ändringar i regelverk .....	39
8.3 Enskilda myndigheters behov av reviderad lagstiftning .....	42
<b>9 Andra frågor som bedöms vara av väsentlig betydelse</b>	<b>45</b>
<b>10 Källor</b>	<b>48</b>

## **1 Om denna sammanställning av erfarenheter**

Sammanställningen är gjord utifrån de underlag om erfarenheter av krishanteringsarbetet som myndigheter enligt regeringsuppdrag (Fö2005/501/CIV) redovisat. Förutom de myndigheter som uppmanats att komma in med underlag, se kapitel 10, har Affärsverket Svenska Kraftnät, Lantmäteriverket och Lantbrukarnas Riksförbund inkommit med underlag.

Sammanställningens struktur har sin utgångspunkt i de frågeställningar som regeringen önskar få belysta. En följd av den valda strukturen är att likartade erfarenheter kan återkomma under flera avsnitt, men är då belysta från olika perspektiv. Sammanställningen skall redovisa krishanteringsarbetet och de frågeställningar som främst skall belysas är

- samverkan och samordning mellan offentliga aktörer
- ansvarsfördelning och samverkan mellan offentliga och privata aktörer samt frivilligorganisationer
- samordning och hantering av information till allmänheten
- faktorer som i särskilt hög grad har begränsat möjligheten till åtgärder inom respektive verksamhetsområde
- statliga myndigheters, landstings och kommunala nivåns krisledning
- förslag till ändringar i regelverk och
- andra frågor som bedöms vara av väsentlig betydelse.

Med avsikt att ge en helhetsbild av stormen och dess konsekvenser har ett inledande avsnitt om händelsen och dess omedelbara konsekvenser för infrastrukturen lagts in.

I arbetet med att sammanställa erfarenheterna har vikt lagts vid att läsaren skall kunna spåra ur vilket underlag som erfarenheterna sammanställts. Konsultfirman ÅF-Process AB har bistått KBM i detta arbete.

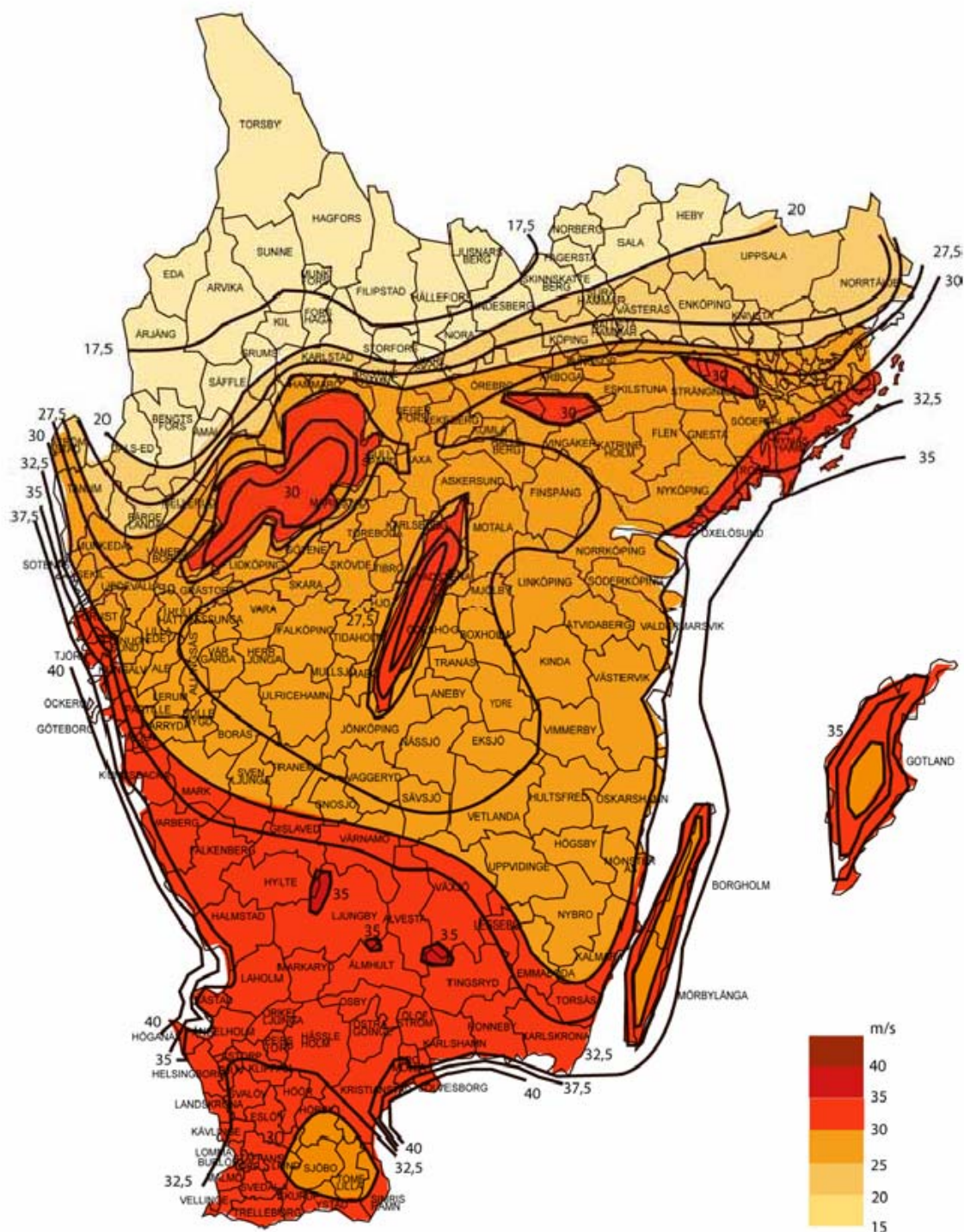
## **2 Händelsen och dess omedelbara konsekvenser för infrastrukturen**

Orkanen som drabbade Sydsverige den 8 januari 2005 resulterade i att ungefär 500 000 elkunder och över en kvarts miljon abonnenter i det fasta telenätet på morgonen den 9 januari var drabbade av avbrott. Störningen är därmed den värsta som drabbat det svenska elsystemet. Skadorna av stormen blev mycket omfattande.

Som framgår av kartan nedan (Figur 1) nådde vinden 30 m/sek eller mer i stort sett alla kommuner i Skåne, Blekinge, Hallands, Kronobergs och Gotlands län samt i delar av Östergötlands, Jönköpings, Kalmar och Västra Götalands län. Dessutom uppmättes starka vindbyar utefter Södermanlandskusten, på Mälaren, runt Hjälmaren och i södra Stockholms län. Totalt drabbade ovädret kommuner, företag och boende i inte mindre än elva län.

Smålandslänen, norra Skåne samt Blekinge blev särskilt hårt drabbade. Av rapporterade skador och av intervjuer som Statens energimyndighet genomfört har det framgått att Kronobergs län blev allra hårdast drabbat.

Statens energimyndighet uppskattar att upp till 730 000 elkunder var utan ström när läget var som värst. Detta är baserat på intervjuer med 16 av de berörda nätföretag som kan beräknas täcka cirka 90 procent av alla drabbade elkunder i det stormdrabbade området. Hälften av dessa fick tillbaka strömmen inom ett dygn. De permanentboende som drabbades värst var utan elleveranser i närmare 40 dygn. Totalt kan antalet avbrottsdygn beräknas till 2,3 miljoner. Nätbolagens totala kostnader kan uppskattas till 2,5 miljarder kronor, inklusive avbrottsersättningar, enligt Statens energimyndighets uppskattningar. De fysiska skadorna hos enskilda elkunder blev dock begränsade tack vare det milda väder som rådde under elavbrottet.



**Figur 1. Maximala vindbyar på 10 meters höjd (Källa: Bearbetning av karta från SMHI, Väder och vatten 2/2005)**

Omkring 30 000 km elledning skadades. Av dessa kräver cirka nio procent komplett ombyggnation. Det nedgrävda nätet klarade sig utan skador. Kraftledningarna i trädfria ledningsgator raserades av träd som knäckts i stormen och flög in i ledningarna. I övrigt är det ännu svårt att säga vilken luftledningsteknik som klarade sig bäst, enligt Affärsverket Svenska Kraftnät. Såväl nya som gamla stolpar knäcktes. Den nya tekniken med isolerade luftledningar som har använts för att öka lokalnätens robusthet drabbades svårt av skador.

Det värst drabbade området var ett stråk från Hallandskusten genom Jönköpings och Kronobergs län mot ostkusten (Norrköping – norra Blekinge). Medelvinden inom området beräknades till 20-30 m/s med vindbyar på upp till 46 m/s. Området motsvarar i huvudsak Sydkrafts nätområde i Sydsverige. Inom området finns ytterligare ett antal andra nätföretag som drabbades svårt. Av Sydkrafts kunder drabbades totalt cirka 354 000 elkunder de första dygnet. Den 17 januari var antalet nere i 36 000 (se även redovisat per län i tabell 1 nedan). Cirka 2 000 mil elledning skadades inom området. Mer än 1 000 mil ledningar var helt utslagna. Drygt 200 mil ledning var så skadade att det krävdes utbyggnad med helt nya ledningar. Halland drabbades även av översvämningar till följd av ovädret.

Län	Kunder totalt	9-10 januari	17 januari
<b>Skåne</b>	334 200	49 000	4 300
<b>Halland</b>	42 900	22 000	3 200
<b>Blekinge</b>	33 500	23 000	500
<b>Kronoberg</b>	65 000	55 000	16 700
<b>Kalmar</b>	84 300	45 000	3 500
<b>Jönköping</b>	59 000	24 000	6 400
<b>Östergötland</b>	101 200	25 000	1 400
<b>Örebro</b>	103 500	10 600	0
<b>Totalt</b>	870 000	253 600	36 000

**Tabell 1. Antal berörda kunder enbart hos Sydkraft efter orkanen Gudrun.**

Återuppbyggnaden av elsystemet krävde mycket stora personella och materiella resurser. Utöver svensk personal nyttjades resurser från de nordiska grannländerna och från bland andra Tyskland, Polen och England. För första gången användes civilpliktutbildad personal för reparationer av skadade elnät. De svenska lagren av reservdelar för ledningsreparationer tog snabbt slut och en omfattande import krävdes för att tillgodose behoven. Det beredskapslager (reservdelar, reservkraftsaggregat, fordon och kommunikationsutrustningar) som Svenska Kraftnät har anskaffat utnyttjades i stor omfattning. Erfarenheterna visar enligt Svenska Kraftnät att de åtgärder som vidtagits inom ramen för elförsörjningens gemensamma krishanterings- och beredskapskoncept har lämplig profil.

Problem i telekommunikationer uppstod tidigt och både fast och mobil telefoni påverkades. Fasta och mobila telekommunikationer drabbades av svåra störningar på grund av elavbrott och skador i telenäten. Detta försvårade väsentligt ledningen vid reparationsinsatserna.

Enligt Post- och telestyrelsen (PTS) kunde över 250 000 abonnenter inte använda telefon omedelbart efter stormen. Telefonin i södra och mellersta Sverige drabbades i någon form. Störst problem uppstod i Kronobergs län. Andra län som drabbats är Västra Götalands, Hallands, Jönköpings, Blekinge, Skåne, Östergötlands och Kalmar län. Den regionala och lokala påverkan beror på en rad faktorer, såsom vindstyrkor och hur näten utformats fysiskt och logiskt i de stormdrabbade områdena. Trots den hårda stormen kunde huvuddelen av abonnenterna i södra Sverige fortsatt nyttja telefoni och Internet under, omedelbart efter eller kort efter stormen. Alla berörda parter upplevde problem med att få information om konsekvenserna av orkanen och prognoser för när man skulle kunna påräkna fungerande telefoni igen.

För att återställa telekommunikationerna placerade teleoperatörerna ut mobila reservkraftsaggregat vid master och övriga teleanläggningar. Under de första dygnet gav dessa åtgärder endast marginella effekter på grund av fysiska skador på näten. Flera aggregat upphörde att fungera på grund av överbelastning. De klarade inte att vara i kontinuerlig drift under så lång tid som krävdes för att klara försörjningen av teleanläggningarna. Ett antal aggregat, framför allt mindre aggregat vid teleanläggningar, stals strax efter att de hade placerats ut, vilket medförde att personal fick avdelas för bevakning av utrustning. Det stora antal reservkraftsaggregat som efter hand ställdes ut vid teleanläggningar, värmestugor och på olika platser i elnäten, medförde i sin tur krav på organisation och resurser för bränsleförsörjning.

Framkomligheten på nödnummer 112 var begränsad och vissa perioder var numret utslaget under stormdygnet. På grund av avsaknad av kommunikationsmöjlighet med SOS Alarm byggde den kommunala räddningstjänsten larmnät.

Stormen drabbade främst landsbygden, som i området har stora skogsarealer och ett stort antal mjölkgårdar. Då denna del av landet har störst andel landsbygdsbefolkning och en stor andel av företagsamheten förlagd utanför tätorterna var de samhällsekonomiska konsekvenserna maximalt ogynnsamma, enligt Statens energimyndighet.

Skogsstyrelsen har uppskattat att cirka ett helt års nationell avverkning, drygt 75 miljoner kubikmeter skog, blåste ned eller av under ovädret.

Sydkraft rapporterar att det enbart inom deras nätområde fälldes cirka 150 miljoner träd. Länsstyrelsen i Kronobergs län meddelar att cirka 22 miljoner kubikmeter skog fälldes i Kronobergs län under stormen, vilket motsvarar cirka 18 procent av virkesförrådet. 82 procent av träden utgjordes av gran och resten i huvudsak av tall. Lövskogsbestånden har skadats i mycket liten omfattning. Cirka tre procent av skogsmarksarealen i länet stormfälldes.



På grund av de mycket omfattande skogsskadorna, som gjorde vägar och övriga förbindelser oframkomliga, började elnätföretagen sina reparationer med att röja vägar för att kunna nå de skadade elledningarna. På många platser bildade de nerblåsta träden flera meter höga drivor som var omöjliga att hantera med motorsågar och andra handverktyg. Situationen framtvängde ett tidigt beslut att sätta in ett stort antal "skördare" för att röja undan nerblåsta träd.

Inom näringslivssektorn - där jordbruket, tillverkningsindustrin, handeln och servicenäringarna räknas in - drabbades jordbruket hårdast, relativt sett. Detta på grund av den stora andelen mjölkgårdar och att verksamheten drivs dygnet runt året om. Dock var beredskapen på gårdar med djur god, och där uppstod aldrig någon egentlig kris till följd av orkanen, enligt Jordbruksverket. Det förefaller som om de flesta hade tillgång till reservverk som snabbt kunde sättas in och att de alltså uppfyllde djurskyddslagstiftningens krav, som föreskriver att det ska finnas en plan för hur djurskyddet ska upprätthållas vid strömbrott. Om denna beredskap inte hade funnits, hade konsekvenserna för djurskydd och djurhälsa kunna bli förödande, framförallt för gårdar med mjölkkor. Kostnaderna för jordbruket består framför allt i direkta omkostnader för reservkraft, bortfall av mjölkproduktion samt extra egna arbetsinsatser. Statens energimyndighet beräknar kostnaderna till 3 500–4 000 kronor per avbrottsdygn. Bortfallet av mjölkproduktion måste skattas utifrån djurbesättningarnas storlek. Samma sak gäller de extra arbetsinsatserna. Genomsnittligt kan beräknas att mjölkbönderna drabbades i 14 dagar till en kostnad av cirka 5 000 kronor per dag. Enligt de intervjuer vi har genomfört kan därmed de totala kostnaderna inom jordbrukssektorn i det hårdast drabbade området beräknas till i genomsnitt 60 000–80 000 kronor per mjölkgård. Övriga lantbruk, samt mjölkgårdar i andra områden med kortare avbrottstider, har drabbats av lägre verksamhetskostnader. Sammantaget beräknar Statens energimyndighet att lantbrukets (exklusive skogsbrukets andel) merkostnader är i storleksordningen 200–250 miljoner kronor.

Ett stort antal jordbrukare deltog direkt efter stormen i uppröjningsarbetet genom Lantbrukarnas Riksförbunds (LRF) stödgrupper. Vanligen røjde man först egna vägar och näraliggande ledningsgator och hjälpte därefter till med røjning av allmänna vägar och övriga ledningsgator. På detta sätt fick jordbrukarna elektricitet till den egna fastigheten snabbare.

Tågtrafiken påverkades inom hela södra Sverige och trafiken stod still även på stambanan mellan Stockholm och Malmö de första dygnet. Banverket rapporterar att tågtrafiken helt ställdes in på Öresundsbron på grund av den höga vidhastigheten, som där uppnådde 31 m/s. Vidare blev det totalstopp på samtliga banor söder om Alvesta och Halmstad inklusive södra stambanan. Vid klockan 20.00 den 8 januari hade all järnvägstrafik i södra och västra banregionen upphört. Inom västra banregionen var alla banor återställda fredagen den 21 januari. Södra banregionen hade ett större geografiskt område med stormskador, vilket krävde ett mer omfattande røjningsarbete.

Genomgående trafik återupptogs under torsdagen den 20 januari och under fredagen den 4 februari fanns tillgång till dubbelspår. Fredagen den 11 februari var alla banor i trafik utom sträckan Emmaboda-Karlskrona. Sammanlagt fick 340 tåg/dygn ställas in de första dygna.

Enligt Vägverket var hela huvudvägnätet röjt under den första dagen, och efter sex dagar var alla vägar röjda. Dock var vissa områden nära vägarna ett halvår senare ännu inte röjda. Vägarna blev inte förstörda, men igenslagna med träd. Viltstängsel förstördes och VVI-stationer, (som ger underlag till väglagsinformation) blev utslagna.

Stormen Gudrun fick förödande konsekvenser för de södra delarna av landet. De totala kostnaderna för stormens skadeverkningar uppskattas i regeringens ansökan till EU:s solidaritetsfond till över till över 20 miljarder kronor.

Datum, tid	Berörd region/bandel
8 januari, klockan 04.15	Första inskränkningen av trafiken över Öresundsbron.
klockan 16.30	All trafik över Öresundsbron ställdes in.
8 januari, klockan 16.10	All trafik på södra stambanan ställs in.
8 januari, klockan 16.50	Stopp på alla banor söder om Alvesta – Halmstad.
8 januari, klockan 20.00	All tågtrafik inom västra och södra banregionen stoppad.
20 januari	Begränsad trafik på södra stambanan återupptas.
21 januari	Alla banor inom västra banregionen återställda.
4 februari	Åter trafik med dubbelspår på södra stambanan.
11 februari	Alla banor i trafik utom Emmaboda – Karlskrona
12 februari	Banan Emmaboda – Karlskrona i drift.

**Tabell 2. Störningar i tågtrafiken på grund av stormen Gudrun.**

## **3 Samverkan och samordning mellan offentliga aktörer**

### **3.1 Inom kommunerna**

Initiativet till samverkan inom kommunerna togs i allmänhet av den räddningschef som var i beredskap i samverkan med kommunledningen. Beroende på hur allvarligt kommunen upplevdes vara drabbad, valde kommunledningen olika organisatoriska arrangemang, från bedömningen att en extraordinär händelse förelåg som motiverade att krisledningsnämnden aktiverades, alternativt en krisledningsgrupp tillsattes, till att situationen hanterades inom den ordinarie organisationen. Tio kommuner gjorde bedömningen att en i lagens mening extraordinär händelse förelåg och valde att inkalla krisledningsnämnden.

Socialförvaltningarnas behov av att orientera sig om situationen för sina klienter inom äldrevård, hemtjänst m.m., liksom behovet av att komma i kontakt med och kunna informera dessa, utgjorde en betydande del av krisarbetet. Tillgängliga resurser har utnyttjats på ett kreativt sätt. Exempelvis har lantbrevbärare utnyttjats såväl för information om äldre eller ensamboende kommuninnevånare som för information till mer eller mindre isolerade boende.

### **3.2 Mellan kommuner**

Enligt de flesta rapportörerna har kontakterna på lokal nivå mellan kommuner fungerat tillfredsställande med tanke på de allvarliga störningarna i telekommunikationerna. Efter några dygn rörde problemen med telefoni främst landsbygden. Personliga kontakter har varit viktiga.

### **3.3 Regional nivå**

Flera län har rapporterat om att samverkansledning och samordning fungerat tillfredsställande, då man övat samverkan inför olika krissituationer. Länsstyrelsen i Kalmar län rapporterar en god samverkan med regionala myndigheter utifrån genomförda kärnkraftsövningar. Blekinge län har haft stort nytta av ett nätverk för hantering av allvarliga störningar i samband med oväder. Återkommande seminarier och övningar har lett till upparbetade kontaktvägar och god personkännedom.

I Kronobergs län höll Länsstyrelsen samverkansmöten med kommunerna på fasta tider klockan 11.00 varje dag under två veckors tid. Vid dessa möten stämde läget av, stöd gavs såväl som möjligheter till informationsutbyte. Detta var enligt Länsstyrelsen avgörande för att upprätthålla en väl fungerande krisledning.

Samverkan mellan län bör stärkas genom inövade rutiner liksom samverkan med sektorsmyndigheter, där exempelvis Hallands län påpekar brister.

### 3.4 Övriga offentliga aktörer och samhällsviktiga företag

Behovet av fungerande samverkan och samordning är naturligtvis störst med aktörer som har ett uttalat operativt ansvar för samhällsfunktioner som utsatts för kraftiga störningar. Så gott som samtliga rapportörer påtalar problem med att få uppgifter om omfattningen av störningar på tele- och elnäten och i än högre grad prognoser för när driften kunde vara återställd. Däremot har inte störningar i vägtrafiken och järnvägstrafiken framhållits på samma sätt.

Kunskapen om vilka uppgifter Försvarsmakten kan vara behjälplig med och under vilka situationer man kan medverka, liksom vilka resurser man har tillgång till, behöver stärkas enligt Försvarsmakten. Det gäller för övrigt även resurser, exempelvis reservverk, som Banverket kan erbjuda. Försvarsmakten önskar en tydligare prioritering av var försvarets resurser skall sättas in.

Banverket anser att samverkan med kommuner, liksom med regering och centrala myndigheter, bör utvecklas och förbättras, speciellt lägesinformation för att undvika olika besked och för att Banverkets resurser skall utnyttjas effektivt.

Polismyndigheterna efterfrågar klarare besked, speciellt prognoser om när avbrott på el- och telenäten kan vara åtgärdade, liksom information om vart man kan vända sig med olika frågor.

Statens räddningsverk ser svårigheter som hänger samman med oklara krisorganisationer hos ägare av el- och telenäten samt bristande underlag från dessa vid räddningsinsatser. Vidare anser de att arbetet hos myndigheterna att hämta in erfarenheter inom verksamhetsområdet bör, vid sådana händelser som orkanen, samordnas centralt så att länsstyrelserna och kommunerna själva inte behöver ägna alltför mycket tid och kraft åt det.

Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut (SMHI) delger sina rapporter till Sveriges Radio P1, till SOS Alarm och via den egna webbplatsen. Den viktigaste kanalen för väderinformation utgörs av televisionen. SMHI anser att väderprognoserna och varningarna var bra och att de var ute i god tid, men man anser att det var svårt att nå ut med varningarna till allmänheten genom mediebruset. Man upplevde ett närmast omättligt behov av information från allmänheten när väl ovädret var ett faktum. SMHI ser möjligheter till förbättringar av interna rutiner för en effektivare kommunikation med externa aktörer. Varningarna nådde, med något undantag, mottagarna inom radio och television, länsstyrelser och räddningstjänster. Delgivningen av information är beroende av att aktuella listor med namn, telefonnummer och e-postadresser finns tillgängliga.

Konsekvenserna av stormen Gudrun fick dessutom sådan omfattning att SMHI:s nät för insamling av väderinformation tunnades ut påtagligt med sämre lokala prognoser som resultat.

Behovet av ett robustare el- och telenät påpekas av Statens energimyndighet. Möjligheten för abonnenter att vid extraordinära händelser få tillgång till konkurrerande operatörers telenät, så kallad roaming, påpekas av flera myndigheter.

### **3.5 KBM:s kommentarer och värderingar av erfarenheterna**

Samverkan och samordning inom kommunerna fungerade i huvudsak tillfredsställande. Naturligtvis förekom betydande störningar på grund av kommunikationsproblem. Störningarna i telekommunikationerna förefaller att ha upplevts som mest besvärande. Uteblivna elleveranser var givetvis också en mycket allvarlig störning.

Det finns två huvudsyften med krishanteringsarbetet på den regionala nivån; i första hand att sammanställa och delge information om den rådande krisen och i andra hand att bedöma konsekvenserna och ge en prognos för när bristerna kan vara åtgärdade. Länsstyrelsen har här en viktig roll. Genom en effektiv samordning minskas risken för dubbelarbete och informationskaos, som annars lätt kan uppstå när många aktörer söker samma information samtidigt över redan överbelastade informationskanaler.

Så gott som samtliga rapportörer påtalar problemen med att få uppgifter om omfattningen på störningar på el- och telenäten och i än högre grad prognoser för när driften kan vara återställd. Den logiska tolkningen är att det krävs krafttag för att förbättra robustheten och för att utveckla informations- och prognosverksamheten rörande el- och telenäten. Här krävs bland annat att kontaktpersoner utses hos operatörerna och att rutiner för delgivning av information och upprättande av prognoser för reparationsåtgärder övas. Enligt Post- och telestyrelsen har ett arbete i denna riktning påbörjats.

En viktig uppgift för länsstyrelserna i samband med krisen var att sammanställa och delge information om läget inom regionen. Väl förberedda och inövade rutiner är synnerligen värdefulla för det operativa arbetet inom kommuner och länsstyrelser. Aktuella listor med kontaktpersoner är av stor vikt på såväl länsnivå som kommunal nivå. Det samma gäller inom sektorsmyndigheter och olika medier samt ägare av el- och telenät .

Krisberedskapsmyndigheten anser att samverkan kan förbättras genom utveckling och förbättring av rutinerna och formerna för rapportering. Att hämta in och delge information enligt förutbestämda rutiner och enligt fastställd tidsplan spar mycket arbetstid, genom att dubbelarbete undviks och belastningen reduceras på redan ansträngda kommunikationsvägar. Möten för samverkan och informationsutbyte bör genomföras enligt fastställd tidsplan för att underlätta arbetet. Samtidigt ges möjligheter till informella informationsutbyten.

## **4 Ansvarsfördelning och samverkan mellan offentliga och privata aktörer samt frivilligorganisationer**

### **4.1 Brister och oklarheter i ansvarsfördelningen**

#### ***Regionalt samordningsansvar***

Flera rapportörer framhåller att det finns en viss otydlighet när det gäller olika myndigheters krishanteringsansvar. Länsstyrelserna i Hallands och Östergötlands län efterlyser att sektorsansvariga myndigheters krishanteringsansvar utvecklas och förtydligas, så att de har förberett samverkan och rapportering för att kunna ge geografiskt områdesansvariga myndigheter relevant information samt underlag för prioriteringar och åtgärder. Länsstyrelsen i Västra Götalands län anser att länsstyrelsens roll som geografiskt områdesansvarig myndighet inte ger tillräckligt stöd för att initiera och samordna krishanteringsarbetet. Länsstyrelsen i Jönköpings län meddelar att vissa krishanteringsaktörer efterfrågat tydligare agerande från länsstyrelsens sida för att förtydliga dessa aktörers roll i den regionala samverkansledningen. Socialstyrelsen efterlyser förtydligat mandat för länsstyrelsernas samordningsroll regionalt samt utveckling av förberedelserna för sådan samordning. Statens räddningsverk anser att länsstyrelserna i sitt geografiska områdesansvar bör svara för att initiera samverkan och att de bör tilldelas mer resurser för att kunna ge stöd till kommuner och samordna åtgärder under hela krishanteringskedet.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län lyfter fram avsaknad av juridiska förutsättningar för att prioritera samhällsviktig verksamhet som en brist.

I Östergötlands län, som var ett av de minst drabbade länen, var samtliga länets kommuner mer eller mindre drabbade, men man bedömde inte händelsen som extraordinär och tillsatte ingen krisledning, utan hanterade situationen i ordinarie organisation. Länsstyrelsen bedömde inte heller händelsen som extraordinär i lagens mening. Länsstyrelsen i Östergötlands län ansåg därmed att kommunerna enligt det geografiska områdesansvaret hade ansvaret för krishanteringen, och var av uppfattningen att händelserna hanterades enligt de bärande principerna i krishanteringssystemet om ansvar, närhet och likhet. Länsstyrelsen har dock uppfattat att några kommuner hade förväntat sig en bättre återrapporering och att Länsstyrelsen skulle tagit ett större initiativ till samordning. Man uppmärksammar bristen på en gemensam lägesbild i länet och som följd av detta att elbolag och Polisen önskat stöd i prioriteringsfrågor. Länsstyrelsen i Östergötlands län efterlyser en fortsatt dialog i frågan om samordningsansvar mellan den regionala och den centrala nivån.

#### ***Privata och frivilliga resurser***

Statens räddningsverk och länsstyrelserna i Skåne, Kronobergs och Jönköpings län efterfrågar riktlinjer och planering för nyttjande av privata och frivilliga resurser vid stora olyckor. Länsstyrelsen i Kronobergs län säger t.ex. att många frivilliga anmälde sig till olika myndigheter för att hjälpa till i

krishanteringsarbetet, men att beredskapen eller möjligheten att ta hand om dessa personer inte alltid fanns. Länsstyrelsen anser att det bör tas fram tydliga rutiner och anvisningar i bland annat beredskapsplaner om hur frivilliga erbjudanden skall hanteras vid sådana händelser som inte är att beteckna som räddningsinsats. Ansvarsförhållanden, ersättningsfrågor, försäkringsfrågor och arbetsgivaransvar bör tydliggöras på motsvarande sätt som gäller vid en räddningsinsats. Räddningsverket påtalar att gränsdragningen är svår mellan vad som är räddningstjänst eller vanligt kommunalt ansvar för en händelse som stormen, där förloppet är utdraget och har mycket stora konsekvenser.

På motsvarande sätt efterfrågar Försvarmakten tydligare riktlinjer när det gäller de frivilliga försvarsorganisationerna. Dels upplevde Försvarmakten att de frivilliga försvarsorganisationernas uppgifter och befogenheter under insatsen var otydliga, dels ansåg man att det inte är klarlagt vilka regler, försäkringar, arbetsgivaransvar m.m. som gäller för denna personal under en stödinsats till samhället i fred.

Försvarmakten anser också att ersättning för personal som tjänstgör frivilligt måste ses över, eftersom det i många fall var oklart vilken lag som kunde åberopas; lagen (2003:778) om skydd mot olyckor eller förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet. Det är stor skillnad i ersättningsnivå, beroende på vilken föreskrift som åberopas. I det senare fallet måste också de civila arbetsgivarna lämna sitt medgivande.

Försvarmakten upplevde det för övrigt som ett problem att de civila aktörerna ofta blandade samman de frivilliga försvarsorganisationerna med Försvarmakten. Man ser ett behov av att tydliggöra att Hemvärnet under insatsen är en del av Försvarmakten och inte en frivillig försvarsorganisation.

Lantbrukarnas Riksförbund framför att det var näst intill omöjligt att få tag i ansvariga inom kommunledningen och att detta resulterade i att privata aktörer tog egna beslut och initiativ. Det framgår inte av underlaget hur stor andel av kommunerna som avses. En samordning av insatserna hade underlättat arbetet och förhindrat både merarbete, misstag och olyckstillbud enligt Lantbrukarnas Riksförbund. LRF:s stödgrupper påbörjade till exempel omedelbart, och på eget initiativ, arbete med att röja ledningsgator.

### **Översyn och ökade krav på samhällsviktiga företag**

Flera länsstyrelser (Halland, Jönköping, Kronoberg, Kalmar och Östergötland) är missnöjda med hur teleoperatörer och ägare av elnät skötte sina uppdrag. De vill få klarlagt vilka krav de kan ställa på samhällsviktiga företag när det gäller samverkan och samordning. Nuvarande krav regleras enligt 5 kap. 6 § lagen (2003:389) om elektroniska kommunikationer. Länsstyrelsen i Hallands län anser att regelverket måste ändras, så att den statliga tillsynen skärps och kraven ökar på säkerställande i driften av telefonstationer och mobiltelefonsändare, både avseende reservkraft och övriga backup-system samt reservdels- och reparationskapacitet. Länsstyrelsen i Jönköpings län anser

även att samhället bör förtydliga krishanteringsansvaret för nätägare och operatörer inom el- och telesektorerna.

Länsstyrelsen i Kalmar län framför att kommunerna i länet föreslår att teleoperatörer och nätägare skall tvingas samarbeta under händelser av denna art. Länsstyrelsen i Östergötlands län vill även se ett ökat samarbete mellan mobiltelefonoperatörer för att uppnå en högre redundans. De föreslår specifikt att eldistribution för ö-drift bör utvecklas och att nätnyttomodellen bör utvecklas så att elavbrott i samhällsviktiga objekt kan registreras i datorstödda lednings- och informationssystem.

Länsstyrelsen i Kronobergs län framför att ett starkt krav på el- och telebolag är att dessa lämnar bättre prognoser för när driften kan vara återställd. Man efterlyser även skärpta krav på leveranssäkerhet samt att resurser och juridiska förutsättningar för att röja väg fram till respektive mast måste säkerställas. (Se även avsnitten Väggröjning och Övrigt nedan.)

Försvarsmakten upplevde under krishanteringsarbetet att det fanns stort behov av en tydligare samordning av teleoperatörerna. Det gäller också för reparationer av telenäten. Detta anser man bör vara en uppgift för Post- och telestyrelsen.

### **Väggröjning**

Statens energimyndighet konstaterar att den allmänna röjningsberedskapen var otillräcklig i samhället, vilket sannolikt bidrog till att fördröja återställningsarbetet med något eller några dygn för elnätbolagen.

Svenska Kraftnät och Post- och telestyrelsen lyfter båda upp ett problem med ansvarsfördelningen, när det gäller röjning av vägar. Vägverket har planer för röjning av allmänna vägar, vilket ligger på deras ansvar. Många av de mindre vägarna som leder till el- och teleanläggningar är kommunala eller enskilda vägar, och Svenska Kraftnät konstaterar att planer för röjning vid stormskador i många fall saknas. Post- och telestyrelsen påtalar att det kan finnas olika uppfattningar mellan teleoperatören, vägghållaren och markägaren om vem som skall röja och när detta skall ske; enskilda kan exempelvis önska en mer försiktig röjning som tar hänsyn till värdet i den nedfallna skogen, medan teleoperatörerna har mer bråttom.

Svenska Kraftnät menar att länsstyrelserna bör vara de som samordnar behov av röjning av vägar. De anser vidare att planer för prioriterad väggröjning till samhällsviktiga anläggningar bör upprättas i nära samarbete med dem som är ansvariga för dessa anläggningar.

Vägverket rapporterar att många markägare, enskilda vägghållare och andra frivilliga bidrog till att vissa vägar kunde öppnas tidigare än beräknat. Vägverket nämner dock samtidigt att man bedömer att det finns brister i arbetsmiljöarbetet i den spontana röjningen av väg. Dessutom anger man att



anspråk på ersättning har inkommit till Vägverket för åtgärder som inte beställts.

### ***Informationsansvar i elnätfrågor***

Svenska Kraftnät uppmärksammar att det finns problem när det gäller information om elförsörjningens störningsläge och prognoser. Det ligger på elnätföretagen att förmedla nödvändig information utan att dessa har någon uttalad skyldighet att lämna information till myndigheter. Svenska Kraftnät vill framhålla att elsamverkansorganisationen, (se även avsnitt4.3), inte har i uppgift att tillhandahålla information och därför inte har kapacitet för det, och att detta måste respekteras av samverkande myndigheter och andra organ. Under krisen i samband med Gudrun vände sig många till Svenska Kraftnät för att få information som elnätföretagen ansvarar för, vilket myndigheten upplevde som betungande.

### ***Försvarets bistånd till Svenska Kraftnät***

Svenska Kraftnät och Försvaretsmakten är överens om att den överenskommelse om bistånd vid svåra störningar som ingåtts mellan Försvaretsmakten och Svenska Kraftnät bör ses över. Det finns idag risk för att det inte går att följa upp hur militära resurser använts samt risk för konflikt med gällande konkurrensregler.

## **4.2 Andra svårigheter i samverkan och samordning**

Många är överens om att samverkan med teleoperatörer samt el- och nätbolag skulle underlättas av att dessa aktörer etablerar eller förbättrar rutiner för samarbete vid kriser (detta berörs mer eller mindre av samtliga länsstyrelser, Statens räddningsverk, Försvaretsmakten, Post- och telestyrelsen samt Svenska Kraftnät). Post- och telestyrelsen konstaterar att det hos de flesta teleoperatörer idag finns begränsade eller inga rutiner för hur informationsutbyte med berörda parter på regional och lokal nivå skall gå till. El- och nätbolagen var något bättre förberedda, men förbättringar efterfrågas även här.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län anser att teleoperatörer och eldistributörer bör vara skyldiga att medverka i beredskapsförberedelser.

Ett genomgående tema är också svårigheter att nå rätt kontaktpersoner. Fem av länsstyrelserna lyfter särskilt fram Telia Sonera i detta sammanhang. Men även hos kommuner (enligt bland annat LRF) och hos elbolag (fyra av länsstyrelserna) har svårigheter att nå fram till rätt personer uppmärksamats.

En effekt av förhållandena ovan, och något som många har lyft fram som ett betydelsefullt hinder i krishanteringsarbetet, är svårigheten att få relevant information och prognoser på lokal nivå av privata företag, framförallt tele- och i viss mån elbolag.

Samverkan mellan privata företag som har i uppgift att återställa skadad infrastruktur har uppmärksammats.

Post- och telestyrelsen meddelar att det från flera teleoperatörer har förts fram att man saknade prognoser över när och var elen planerades komma tillbaka. Även om samarbetskanaler enligt Post- och telestyrelsen är på väg att etableras mellan el- och telekomsektorn, påtalar man att det är svårt att nå samtliga eloperatörer, beroende på att teleoperatörerna saknar relevanta kontaktytor. Bristen på kontaktytor försvårar och fördröjer reparationsarbetet, framförallt i områden där det finns regionala och lokala eloperatörer. Samtidigt har flera teleoperatörer uppmärksammat behovet av samordning på regional och lokal nivå, eftersom de själva betonat vikten av sådan samordning, enligt PTS.

Försvarsmakten är nöjd med samarbetet med Svenska Kraftnät, men för fram att Svenska Kraftnäts förmåga att prioritera och samordna Försvarsmaktens stöd på övergripande nivå har brutit.

En fråga av stor betydelse för krishanteringsarbetet är att abonnenter får möjligheten till åtkomst till andra operatörers nät, s.k. roaming, i en krissituation. Eftersom möjligheten att kommunicera är vital i hanteringen av krissituationer av stormen Gudruns dignitet och genom att tekniken att utnyttja olika mobiloperatörers master i kombination för att täcka upp för utslagna master finns, framförs av bland andra Försvarsmakten Södra Militärdistriktet, Svenska Kraftnät samt Länsstyrelsen i Kronobergs län åsikten att ett system för nationell roaming bör upprättas.

Post- och telestyrelsen framhåller att det enligt 4 kap. 3 § i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation finns vissa möjligheter att ålägga en skyldighet till roaming. Post- och telestyrelsen menar dock att marknaden i första hand bör ges möjlighet att lösa detta på kommersiell grund. "Att som operatör kunna erbjuda ett redundant nät måste anses som en betydande konkurrensfördel." Post- och telestyrelsen anser att det är viktigt att hänsyn tas till proportionaliteten mellan vad det allmänna vinner och den enskilda förlorar vid en eventuell reglering i frågan. Myndigheten har i samarbete med teleoperatörerna påbörjat ett arbete med att se över möjligheterna till någon form av krisroaming i Sverige.

Det tog lång tid att reda ut beståndet av disponibel mobil reservkraft hos "icke-drabbade" samhällsaktörer, påtalar såväl Svenska Kraftnät som Statens räddningsverk. De anser båda att man bör överväga om samhällets samlade bestånd av mobila reservkraftsaggregat skall förtecknas i ett register, t.ex. Räddningsverkets resursdatabas, RIB. Statens energimyndighet anser att reservkrafttillgången i samhället och fördelningen av densamma bör utredas omgående. Även Lantbrukarnas Riksförbund efterlyser bättre kontroll på reservverk.

Statens räddningsverk anser även att en samlad bild av samhällets övriga resurser vore önskvärd.

Statens energimyndighet framhåller det anmärkningsvärda i att varken mobiltelesystemet eller radion är tillförsäkrad heltäckande reservkraft. Enligt Post- och telestyrelsen medgav inte lagen myndigheten att vid stormtillfället utöva tillsyn över mobilnäten avseende uthållighet och tillgänglighet. Från och med den 1 juli 2005 har dock Post- och telestyrelsen denna möjlighet.

Post- och telestyrelsen lyfter upp att det måste bli tydligare för användarna vilken kvalitet, säkerhet och robusthet som operatörerna tillhandahåller. I dagens stora utbud finns skillnader och användarna måste jämföra dessa faktorer när de tecknar abonnemang. Användarna måste enligt Post- och telestyrelsen också ställa tydliga krav och kunna räkna med att få tydliga svar från operatörerna. Det är utomordentligt viktigt, skriver Post- och telestyrelsen, att bägge parter är överens om vilken vara eller tjänst som utbudets och vad abonnemanget omfattar.

Rikspolisstyrelsen rapporterar att det ledningssystem DART (DataRadioTele) som används för huvuddelen av kommunikationen mellan länskommunikationscentraler, polisfordon och olika larmobjekt inte upprätthöll tillfredsställande tillgänglighet under stormen. Det skall finnas tillräcklig reservkraft för att säkerställa en näst intill avbrottsfri kommunikation, men så var inte fallet.

Rikspolisstyrelsen anser att utbyggnaden av radiokommunikationssystemet RAKEL är en viktig faktor för att underlätta polisens arbete vid särskilda händelser. Statens räddningsverk och Svenska Kraftnät anser att ett tillförlitligt mobilradiosystem, som är tillgängligt för samtliga samverkande aktörer i krishanteringsarbetet, är av stor betydelse för krishanteringen. (Se vidare kapitel 9.)

Post- och telestyrelsen konstaterar att det finns brister i dokumentationen över infrastrukturen för elektronisk kommunikation. Man ser en risk i att Sverige som nation förlorar insikten i hur infrastrukturen är uppbyggd om pågående utveckling tillåts fortsätta, vilket kan ge överraskningar över avsaknad av fysisk kapacitet i händelser av svår påfrestning eller beredskapssituationer. Bland andra Lantmäteriverket och Svenska Kraftnät uppmärksammar problem med sådan dokumentation. Lantmäteriverket anser att länsstyrelserna bör sätta press på teleoperatören för att dokumentation inte skall gå förlorad.

### **4.3 Positiva erfarenheter**

En nationell elsamverkansorganisation inrättades i slutet av 1990-talet och bygger på avtal mellan elföretag om att bistå varandra vid en störning med resurser som inte utnyttjas internt. Statens energimyndighet meddelar att ett genomgående intryck från såväl intervjuer med nätbolag, som de fallstudier

man gjort, är att nätbolagen är mycket nöjda med elsamverkansorganisationen, både centralt och hur den har fungerat lokalt.

Samarbetet mellan Vägverket och entreprenörerna fungerade enligt Vägverket bra, trots tele- och radiokommunikationsstörningar. Entreprenörerna behövde ingen direkt styrning från Vägverket. Vissa omprioriteringar avseende röjning av väg genomfördes efter krav från den lokala Räddningstjänsten. Besluten togs på regional nivå.

Statens räddningsverk framhåller att Hemvärnet och frivilliga försvarsorganisationer utgör en viktig del av samhällets förstärkningsresurser.

Som ett gott exempel på samverkan mellan teleoperatörerna och myndigheter m.fl., anger Post- och telestyrelsen de krisledningsmöten och kontakter som länsstyrelserna i Kronobergs och Jönköpings län anordnade, vilket möjliggjorde prioriteringar som ledde till ett effektivare resursutnyttjande.

Länsstyrelsen i Skåne län vill lyfta fram nyttan med geografiska informations-system (GIS) som ett instrument för samordning. Länsstyrelsen i Hallands län förmedlar att flera kommuner använde GIS kopplat till invånarregistret för att lokalisera äldre kommuninvånare.

#### **4.4 KBM:s kommentarer och värdering av erfarenheter**

En betydelsefull erfarenhet från stormen är att samverkan och samordning mellan teleoperatörer och elnätägare och övriga aktörer i krishanteringsarbetet fungerar långt ifrån tillfredsställande, generellt sett. Det finns ett tydligt behov av att se över vilka krav som kan ställas på samhällsviktiga företag för samverkan och samordning i samband med en kris och medverkan i beredskapsarbete, samt att utveckla former för detta. En slutsats kan vara att en djupare analys av skyldigheten för samhällsviktiga företag och organisationer att medverka i beredskapsplanering och informationsförsörjning bör genomföras.

En närliggande fråga gäller behovet av samordning och prioritering av vägröjning i en kris, något som uppenbarligen saknats enligt el- och telebolag och som har fördröjt återställningsarbetet.

En annan viktig lärdom är att det varit svårt att lokalisera och fördela reservelverk. Det är en komplikation som man bör kunna undvika i framtiden genom att upprätta ett nationellt register över reservelverk.

En framträdande erfarenhet är att ett hinder i krishanteringsarbetet ofta varit att information saknas om kontaktpersoner och kontaktpuppgifter. Personliga kontakter och nätverk har haft stor betydelse. Det har visat sig att övningar, samverkanskurser och liknande har haft en viktig funktion, inte minst för att nätverk byggts upp, som underlättar kontaktvägarna i en kris. Viktigt är att

nätverken innefattar samtliga aktörer i krishanteringsarbetet, även el- och telebolag.

Ett visst mått av oklarhet kring tolkningen av myndigheternas krishanteringsansvar lyser igenom i rapporteringen. Särskilt verkar det handla om länsstyrelsens roll som initiativtagare och ansvarig för samordning under händelsen.

Det finns uppenbarligen ett behov av att se över hur privata och frivilliga resurser kan utnyttjas i ett effektivt krishanteringsarbete, såväl civilt som inom försvaret. Dels handlar frågan om gränsdragningssvårigheter mellan vad som kan räknas som till räddningstjänst och skall hanteras enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och vad som faller under förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. Till viss del handlar frågan om att regelverk och rutiner saknas när lagen om skydd mot olyckor inte kan anses tillämplig för icke-militära krisaktörer samt för de frivilliga försvarsorganisationerna vid en stödsats i fred.

Samhällets och krishanteringsarbetets stora beroende av fungerande kommunikationer framgår tydligt av händelserna i samband med stormen. Många kommuner rankar förlorade telekommunikationer som värre än bortfall av el, eftersom det i det senare fallet är möjligt att avhjälpa problemet med reservverk, medan ingen ersättning finns för telekommunikationerna. Telekommunikationer är även en förutsättning för att avhjälpa skador. Det finns en stor potential att klara telekommunikationen bättre än vad som blev fallet efter stormen Gudrun, t.ex. genom att skapa förutsättningar för roaming, samt genom bättre samarbete och samordning mellan teleoperatörer vad gäller resurser. Det finns anledning att göra en översyn av hur telekommunikationerna på bästa sätt kan förberedas för att klara av en kris som denna.

En viktig synpunkt att notera är att det finns sådana brister i dokumentationen och hanteringen av dokumentation av infrastrukturen för elektronisk kommunikation, att Post- och telestyrelsen befarar att viktig kännedom om nätens uppbyggnad är på väg att gå förlorad.

## **5 Samordning och hantering av information till allmänheten**

### **5.1 Informationskanaler**

En majoritet av myndigheterna vill lyfta fram betydelsen av radion som en av de viktigaste informationskanalerna. Först och främst nämns den privata lokalradion, men även Sveriges Radios lokalradiokanaler är en viktig resurs. Viktigt för lokalradion är att täckningen säkerställs för hela regionen.

Under krisen har olika kanaler använts för informationsspridning. Länsstyrelsen i Skåne län pekar på att tidningsutbärare är en bra resurs för informations-spridning i områden som förlorat sin elförsörjning. Det framhålls även av Polisen. I stort sett samtliga länsstyrelser nämner att posten och/eller tidningsbud i någon form har varit till nytta i informationsspridningen, och lantbrevbärare nämns särskilt av länsstyrelserna i Jönköpings, Hallands och Östergötlands län.

Som en del av Försvarmaktens uppsökande verksamhet ingick att informera drabbade om var de kunde få stöd och hjälp. På uppdrag av vissa kommuner delade Försvarmakten ut informationsblad till allmänheten samt bidrog till att samla in information tillbaka till kommunerna.

Lantbrukarnas Riksförbund rapporterar att information till allmänheten var obefintlig de första dagarna och att information via fysisk utdelning blev räddningen för många när batterierna till radion tog slut, även i handeln.

Länsstyrelserna i Kronobergs och Hallands län påpekar att även information som sprids via webbplatser på Internet är värdefull, eftersom den dels kan fylla ett behov av information till anhöriga och andra som befinner sig utanför det drabbade området, dels kan nå dem som är utan elförsörjning i hemmet men har tillgång till Internet, exempelvis via arbetet. De flesta myndigheterna nämner att man använt sig av Internet för att sprida information, och Försvarmakten och Polisen framhåller att det är en utmärkt informationskanal, såväl till allmänheten som internt.

I Kronobergs län var informationen via KrisSam av avgörande betydelse. KrisSam erbjöd ett 90-tal informatörer i kommunerna att med hjälp av information från upp till 34 hemsidor informera allmänheten. Genom att använda ett gemensamt telefonnummer och ha tillgång till informationen på webbsidorna kunde man hjälpas åt med informationsarbetet över kommungränserna. Telefonnumret allmänheten kunde utnyttja var bemannat dygnet runt och som mest betjänade man 30 samtal samtidigt.

Bland andra Polisen och Försvarmakten samt länsstyrelserna i Kronobergs, Kalmar, Blekinge och Hallands län använde sig av information via pressmeddelanden och presskonferenser eller träffar. Kommunerna förmedlade information via annonsering i pressen, vilket också flera teleoperatörer gjorde. I Kronobergs län samordnade Länsstyrelsen annonseringen i pressen.

Enligt Länsstyrelsen i Hallands län genomförde flera kommuner uppsökande verksamhet med hjälp av egen personal, politiker och hemvärnsförband. Liknande nämns av länsstyrelserna i Jönköpings, Kalmar och Östergötlands län.

Teleoperatörer gav också information genom kundtjänsterna. Många kommuner hade extra beredskap i kommunens växel, som en ytterligare informationskanal.

Länsstyrelserna i Kalmar, Kronobergs och Skåne län samt Laholms kommun i Hallands län nämner att man använt sig av "Viktigt Meddelande till Allmänheten" (VMA) i samband med händelsen. Statens räddningsverk tillägger att man dock bör observera att VMA inte är tänkt som varning i utdragna lägen, utan i akuta situationer när risken är omedelbar, och för att samhällets krishanteringsorganisationer snabbare skall kunna nå allmänheten med varning och information.

Statens energimyndighet har i samarbete med Civilförsvarsförbundet tagit fram en informationsskrift med praktisk information samt anvisningar och råd som är användbara vid strömavbrott. Den publicerades på Energimyndighetens webbsida den 10 januari och förmedlades också till kommunala energirådgivare. Även via radio har sådan information förmedlats.

## **5.2 Allmänhetens förväntningar och behov och hur de motsvarats**

### ***Information om elförsörjning och telekommunikationer***

Det av allmänhetens informationsbehov som har uppfyllts i särklass sämst efter orkanen Gudrun gäller prognoser för när elförsörjning och telekommunikationer kunde förväntas vara återställda. Detta framgår tydligt av flertalet rapporter.

Post- och telestyrelsen skriver att abonnenterna många gånger tvingas planera om sin verksamhet när det brister i de elektroniska kommunikationerna, vilket kan få indirekta ekonomiska följdverkningar och verkningar på sociala åtaganden, som t.ex. bevakning via trygghetslarm och inom hemtjänst. Post- och telestyrelsen påpekar att information om hur många abonnenter som i stort är utan förbindelser inte hjälper den enskilda abonnenten i sin planläggning av sin egen verksamhet. Abonnenterna måste enligt Post- och telestyrelsen få tillgång till information som bedömer när operatörerna beräknar att kommunikationerna fungerar igen och denna information måste presenteras på ett geografiskt lättolkat sätt för abonnenten. Post- och telestyrelsen rapporterar att vissa operatörer lämnat relativt detaljerad information, men att andra lämnat mycket kortfattad och begränsad information.

Motsvarande resonemang gäller för elabbonenternas behov av information. Enligt Svenska Kraftnät varierade kvaliteten i den information som elföretagen lämnade till kunder och samverkande organ påtagligt. Exempelvis uppdaterade

vissa företag kontinuerligt sina webbsidor, medan andra inte orkade med detta. I en del fall upprättades informationsplatser ute i skadeområdena.

Statens energimyndighet noterar att nätbolagen generellt haft problem med att få ut information till de drabbade kunderna, i första hand beroende på att de normala informationskanalerna inte har fungerat. Energimyndigheten tillägger att de centrala informationsavdelningarna hos såväl nätbolag som myndigheter kan sägas ha hamnat något vid sidan om i det kaos som rådde, det vill säga de hade svårt att själva få uppdaterad information. Energimyndigheten nämner också ett speciellt problem avseende de stora bolagen med centraliserade informationsavdelningar, som ofta ligger på helt andra platser i landet. Den bristande lokalkännedomen blev mycket märkbar under krisen och försakade omvittnade missförstånd och felinformation.

Av de organisationer, företag och myndigheter som intervjuats i Statens energimyndighets studie framhåller många att nätbolagens prognoser under den första tiden var väl optimistiska. Detta resulterade bland annat i att vissa kunder skaffade reservelutrustning med för låg kapacitet. Länsstyrelsen i Kronobergs län anser att man bör ställa större krav på elföretag och teleoperatörer när det gäller prognosverksamhet. Kan inte det primära problemet åtgärdas, bör företagen åtminstone kunna lämna tillförlitliga prognoser på en sådan detaljnivå att berörda parter kan planera och genomföra krishantering på ett mer effektivt sätt.

Statens energimyndighet tar också upp ett antal problem med att skicka ut personal för att informera och hjälpa enskilda drabbade. I vissa fall saknade den personal som skickades ut befogenheter att faktiskt påverka situationen. Eftersom det handlar om människor i kris, lärde man sig också att det var viktigt att personalen hade kompetens att hantera detta. Det är likaså viktigt att personalen har med sig tydlig legitimation och/eller uniform, inte minst med tanke på att stöldlighör härjade i vissa områden i stormens spår.

Statens räddningsverk uppger att länsstyrelser och kommuner upplever att el- och teleoperatörer i många fall i praktiken lämnat över informationsansvaret till myndigheterna, vilket också framgår av länsstyrelsernas egna rapporter.

### ***Information från myndigheter***

Information om framkomligheten i vägnätet är viktig för de drabbade och för allmänheten. Vägverket uppger att det fanns vissa tillgänglighetsbrister i informationen från Vägverket till allmänheten under och efter stormen. Problem med information om framkomligheten har dock ingen framträdande roll i övriga myndigheters rapportering.

Från kommunerna fanns behov av information om t.ex. serviceanläggningar (möjligheter till tvätt, dusch, värmestugor etc), reservkraft, eventuella förändringar i ordinarie service, t.ex. alternativ för vårdcentraler och skolor som tvingats stänga, samt information om vart man kunde vända sig för att få svar på olika frågor. Länsstyrelsen i Kalmar län förmedlar att drabbade och



allmänheten i stort förväntade sig att kommunen skulle kunna svara på det mesta som rörde stormen i deras kommun.

Rikspolisstyrelsen nämner att det har förekommit brister i information till allmänheten om vart man bör vända sig för att få svar på frågor om t.ex. el- och teleavbrott, trafik hinder m.m. Brister i dessa tjänster får enligt Rikspolisstyrelsen till följd att Polisen blir överbelastad av frågor från allmänheten och att detta går ut över den operativa verksamheten.

Försvarsmakten tar upp att press- och medietrycket under de inledande dagarna var hårt från både lokala och regionala medier, vilket bland annat föranlett förstärkning av informationsresurserna med en informationsansvarig på plats i Växjö.

Krisberedskapsmyndigheten upplevde att allmänhetens, liksom mediernas bild av vad KBM förväntas göra vid en kris som stormen Gudrun, stämmer dåligt överens med KBM:s instruktion. En vanlig missuppfattning är att KBM tar över vissa krishanteringsuppgifter och ansvarar för att samordning kommer till stånd mellan aktörer i samhället.

### **5.3 Samverkan kring och samordning av information**

En framträdande synpunkt från flera av redovisningarna är att samverkan kring och samordning av information behöver utvecklas. Det gäller dels samordning av information för övergripande, gemensamma lägesbilder, dels samordning av information mellan och internt inom vissa aktörer. Dessutom kan samverkan med medierna för effektiv informations spridning förbättras.

#### ***Gemensamma lägesbilder***

Rikspolisstyrelsen efterfrågar inrättandet av en upplysningscentral för allmänheten vid händelser liknande Gudrun. Vem eller vilken myndighet som bör ha ansvaret för detta bör beslutas, säger man. Rikspolisstyrelsen anser att de som ligger närmast till att hantera frågan är länsstyrelserna, eftersom man anser att det är en läns gemensam angelägenhet.

Försvarsmakten påtalar vikten av att tidigt etablera en informationstjänst på plats i området för att tillgodose mediernas olika behov, den interna informationen samt information till myndigheter och organisationer.

Statens räddningsverk rapporterar också att många kommuner och länsstyrelser betonar vikten av förberedelse samt av en plan för hur information skall spridas och vem som skall sköta arbetet med informations spridningen.

Socialstyrelsen efterfrågar utveckling av rutiner för samordning av information mellan aktörer, även över länsgränserna.

**Samverkan mellan aktörer**

Kommuner och länsstyrelser efterlyser en samordning mellan el- och teleleverantörerna när det gäller att svara på frågor och ge information till både allmänhet och myndigheter. Post- och telestyrelsen konstaterar att det hos de flesta teleoperatörer idag finns begränsade eller inga rutiner för hur informationsutbyte med berörda parter på regional och lokal nivå skall gå till.

Banverket konstaterar att samordningen av information mellan Banverket och järnvägsföretagen behöver förbättras, med anledning av att motsägelsefull information gick ut till allmänheten beträffande läget i järnvägsnäten efter stormen.

Försvarsmakten uppmärksammar behovet av samordning av press- och informationstjänst på regional nivå och påtalar att när militärdistriktsorganisationen avvecklas, måste en sådan samordning säkerställas på annat sätt.

Länsstyrelsen i Kronobergs län framför att den aktuella händelsen visar att utformningen av systemet för vädervarningar inte är tillräckligt bra för hela krishanteringssystemet. En översyn bör enligt dem genomföras avseende:

- SMHI:s roll
- Rutinerna för hur varning ges
- Utformningen av meddelandet
- Vem som skall ha varningen i olika lägen. (Socialstyrelsen har även inkommit med liknande synpunkt).

**Samverkan med medierna**

I flera fall har polismyndigheternas redovisningar framhållit det stora värdet av att ha en väl etablerad kontakt med massmedierna och då i första hand Sveriges Radios Ekonyheter i P1, P3 och P4 samt den privata lokalradion.

Svenska Kraftnät framhåller SR P4-kanalerna och den privata lokalradions stora betydelse som informationskällor för drabbade kunder och rapporterar att lokalradion tidigt fungerade som informationskanal för främst länsstyrelser och kommuner. Sändningarna bör dock struktureras bättre för att uppnå effektiv och riktad informations-spridning.

Funktionen "Viktigt Meddelande till Allmänheten" utnyttjades inte av någon länsstyrelse under den senare fasen av krisen. VMA är inte avsett för varning i utdragna lägen, utan enbart för akuta situationer där risken är omedelbar.

Statens räddningsverk påpekar likaså att kommuner och länsstyrelser behöver lära sig att anpassa sitt material till etermedierna för att snabbt få ut sina budskap. Räddningsverket tar upp att kommuner och länsstyrelser måste komma överens med radiokanalerna, såväl public servicekanaler som kommersiella kanaler, om deras roll och ansvar i krislägen.

Länsstyrelsen i Kronobergs län meddelar att många har upplevt ett behov av att få ett ännu bättre informationsflöde via radion vid den här typen av händelser.

Täckningsbrister skapar störningar i informations-spridningen till en del invånare. Här måste man se över vilka tekniska och organisatoriska förutsättningar som finns för att överbrygga detta problem.

Statens energimyndighet lyfter upp ett problem med att lokalradion är länsorienterad, vilket innebar att de invånare som inte kunde få in "sin" lokalradiokanal på grund av brister i täckningen, inte blev hjälpta av att de kunde få in radiostationerna i närliggande län. Många klagar enligt Energimyndigheten över den dåliga samverkan mellan de olika lokalradiostationerna.

### **Övriga frågor**

Svenska Kraftnät har i samarbete med branschorganisationen Svensk Energi och elföretagen utvecklat ett datoriserat stödsystem, SUSIE, som skall underlätta informationsflödet mellan elföretag vid svåra störningar. Det skall underlätta gemensamma lägesrapporter, prognoser för återuppbyggnad och information om stödbehov respektive tillgång till stödresurser. SUSIE togs i drift den 1 oktober 2004, men hade inte hunnit införts fullt ut före stormen. Avsikten är att länsstyrelser, teleoperatörer och vissa centrala myndigheter på sikt skall få tillgång till läges- och prognosbilden i SUSIE som underlag för egna beslut och åtgärder. En förutsättning för att denna samverkan skall bli meningsfull är att uppdatering av lägesinformation fungerar bättre än vad som skedde under stormen.

I Växjö arrangerades dagliga, gemensamma medieträffar i polishuset mellan den 10 och 18 januari, därefter på Länsstyrelsen. Polismyndigheten i Kronoberg skriver att det visade sig vara ett bra grepp att samla alla inblandade aktörer till gemensamma träffar. Dels, skriver myndigheten, fick de olika aktörerna sidoinformation av varandra, dels kunde man hålla en hög servicenivå mot medierna, samtidigt som aktörerna kunde begränsa sina mediekontakter till detta tillfälle. Av de privata företagen var det dock endast Sydkraft som regelmässigt deltog och lämnade information.

Kronobergs läns krisinformationssystem KrisSam, baserat på IT och telefoni, finns sedan flera år och innebär att väl inarbetade och övade rutiner finns för samordnad information till allmänheten. Länsstyrelsen, landstingen, Polisen och länets samtliga kommuner medverkar i systemet. Systemet innebär enligt länsstyrelsen i Kronobergs län stor avlastning för de informationsansvariga och uppger att allmänheten är positiv till informationen som ges.

Statens energimyndighet framför ett generellt tillägg om faran med centraliserad informations-spridning. Man menar att den bästa kunskapen om det aktuella läget i en kaotisk situation som den som rådde, på många håll fanns lokalt och att den centrala informationsförmedlingen i vissa fall orsakade mer skada än nytta, då denna inte var tillfredsställande uppdaterad. Energi-myndigheten anser att ett system för mer decentraliserad informationshantering är önskvärt.

## **5.4 KBM:s kommentarer och värdering av erfarenheter**

Gemensamma lägesbilder är av stor betydelse för trovärdig information till allmänheten, liksom för prognosarbete. En uppskattad modell i detta avseende finns i Kronobergs län i form av KrisSam, samt i elbranschen i form av SUSIE, under förutsättning att SUSIE kan införas bättre.

Det finns ett tydligt behov av att utveckla samverkan kring och samordning av informationen till allmänheten, och särskilt gäller detta information från el- och telebolagen. Samtidigt framgår det tydligt att information på lokal nivå är den som är mest värdefull, varför en samordning inte bör innebära mer centralisering än vad som är absolut nödvändigt. Det finns potential att underlätta samverkan och samordning genom att utveckla former och system för hur detta skall gå till, samt genom övningar.

Radion framstår som en mycket uppskattad och användbar informationskanal, och det är viktigt att utveckla samarbetsformer mellan radiokanalerna och aktörerna i krishanteringsarbetet för en effektiv informationsspridning via dessa kanaler. Detta bör hanteras av länsstyrelserna på regional nivå och av kommunerna gentemot eventuella lokalradiokanaler. När det gäller täckningen för lokalradiokanaler i angränsande län bör samarbetet ses över. VMA har sin roll för akuta situationer och för myndighetsmeddelanden, men det finns behov av att samarbeta med etermedierna även på andra sätt i en långdragen kris som efter Gudrun.

Etablerade nätverk och kontaktvägar av stor vikt för ett framgångsrikt krishanteringsarbete och informationsspridning. Man bör i detta sammanhang även ta med aktörer som står för alternativa vägar för informationsspridning, såsom exempelvis Posten och tidningsbud.

## **6 Statliga myndigheters, landstingens och kommunala nivåns krisledning**

Avgörande för hur man organiserade krisarbetet inom kommunerna eller länsstyrelserna var hur allvarliga konsekvenser man bedömde att stormen medförde inom ansvarsområdena. Besluten baserades sannolikt på en uppskattning, då de faktiska konsekvenserna blev bekanta först senare. Länsstyrelsen i Jönköpings län beskriver ett krisarbete med omfattande kontakter med andra län och kommuner.

### **6.1 Regional nivå**

Länsstyrelsen i Östergötlands län hanterade krisarbetet i ordinarie organisation inom ramen för civil beredskap och räddningstjänsten och med orientering till länsledningen.

I Västra Götalands län aktiverades en utökad krisledningsorganisation. I Blekinge hanterades krisledningen inom ramen för organisationen kring vakthavande beslutsfattare (VB) med stöd genom kontakter med länsledningen. Efter några dagar bildades en "stormgrupp" för att hantera frågor som fördelning av reservverk och lagring av timmer samt hantering av extra personal.

Vakthavande beslutsfattare i Skåne län kallade in ett mindre antal personer för att bedriva stabsarbete under stormens akuta skede. VB följde läget, rapporterade till KBM samt arbetade med att stödja drabbade kommuner genom att bistå med informationssökning och kontakter med elbolag och andra aktörer. Sjukvården klarade sin verksamhet utan omfattande skador eller störningar. Någon krisledningsorganisation aktiverades aldrig regionalt eller på sjukhusen. Nödvändiga kontakter sköttes av Region Skånes tjänsteman i beredskap, TIB.

I Kronobergs län kallade Länsstyrelsen samverkansledningen med fasta tider för samverkan dagligen klockan 11.00, varvid det fanns tillfälle för ömsesidig information före och efter samverkansmötet. Inom Kalmar län valde Länsstyrelsen att arbeta med VB-organisationen kompletterad med två till tio personer i stab. Polisens arbete skedde inom ramen för den ordinarie ledningsfunktionen förstärkt med en stabschef, senare stabschef samt funktionschef för det operativa arbetet. Ett prioriterat område var en beredskapszon kring kärnkraftverket i Oskarshamn och därtill hörande arbetsuppgifter.

### **6.2 Kommunal nivå**

Kommunerna i Östergötlands län hanterade arbetet inom ramen för den ordinarie organisationen med ledningsgrupp och dagliga möten. Flera kommuner hade krisledningsgrupper och rutiner utarbetade med anledning av flodvågskatastrofen. Vissa kommuner hade således fungerande arbetsgrupper för psykiskt och socialt omhändertagande (s.k. POSOM-grupper) som omedel-

bart kunde stödja drabbade människor, medan andra kommuner behövde åtskilliga påtryckningar under flera dagar för att få igång stödarbetet, enligt Lantbrukarnas Riksförbund.

Även i Västra Götalands län skötte kommunerna krisledningen främst inom ordinarie organisation.

I Jönköpings län valde en kommun att arbeta med krisledningsnämnd. Räddningstjänsten fick en central roll. Samverkan inom kommunerna fungerade väl, medan ringa samverkan skedde mellan kommunerna. Arbetet inom kommunerna fungerade bra, tack vare de färska erfarenheterna av krishantering efter flodvågskatastrofen. Etablerade nätverk och personkännedom underlättade arbetet. Vissa aktörer vill se en tydligare roll för länsstyrelsen i den regionala samverkansledningen.

I Kronobergs län valde fyra kommuner att inrätta krisledningsnämnd, medan övriga valde ett nära samarbete mellan den politiska ledningen och den tjänstemannastyrda krisledningen. Inom länet valde man att utnyttja beredskapspolis, vilket var av stor betydelse.

I Kalmar län startade arbetet på tjänstemannanivå under söndagen den 9 januari. Arbetet togs sedan över av politiska ledningsgrupper. Tre kommuner valde att se orkanen som en extraordinär händelse som motiverade att krisledningsnämnden aktiverades, medan fem kommuner tillsatte en krisledningsgrupp och hanterade arbetet genom normalt ansvar. Inom tre kommuner fick räddningschefen en central roll och arbetet skedde i dialog med kommunledningen.

Som exempel kan nämnas att man i kommunerna ofta valde att prioritera äldreomsorgen och reservkraft till vattenverken.

### **6.3 Myndigheter på central nivå**

Krisberedskapsmyndigheten har ansvar för att vidta åtgärder som stärker krishanteringsförmågan i samhället samt att initiera studier av krishantering. KBM har inget operativt ansvar i den aktuella krissituationen.

KBM pekar på informationens betydelse vid krishanteringsarbete. Genom arbetet med ett skyddat webbaserat informationssystem och uppbyggnad av en nationell portal för krisinformation, kan myndigheternas möjligheter att informera i samband med kriser förbättras.

Polisen klarar extraordinära situationer väl, tack vare vanan att hantera akuta situationer. Försvarsmakten är också övad för att kunna hantera krissituationer när informationsstrukturen sviktar. Försvarsmakten vill se ett tydligare och enklare regelverk, exempelvis ett beredskapssystem för fredstid. Man vill se krishanteringslagar som ger regeringen vidgade befogenheter vid andra kriser än krig.

Statens räddningsverk saknade i samband med stormen ett nationellt och centralt organ för analysarbete och prioriteringar av nationella resurser för det operativa arbetet. Räddningsverket kan bistå med statliga förstärkningsresurser vid svåra påfrestningar i samhället. Vid stormen kom detta att kräva behov av en nationell analys och prioriteringar av elverk. Vidare anser Räddningsverket att kommunernas räddningstjänst har varit av grundläggande betydelse vid kommunernas arbete under stormen, genom att ha svarat för samordning av kommunens arbetsinsatser, upprättande av stab, utförande av räddningsinsatser, upprättande av depåer för stöd till kommuninnevånarna samt upprättande av 112-stationer på orter som saknade kommunikationer.

Vägverket gör bedömningen att det behövs en utökad bemanning av trafikinformationscentralerna. Den operativa verksamheten (röjning) sker på entreprenad och prioriteras på samma sätt som snöröjning. Vägverket ser att uthålligheten är ett problem, då entreprenörerna är hårt ansatta efter fyra till fem dygn.

Banverkets ledningsansvar utövades inom banregioner, trafikdistrikt samt från huvudkontoret. Vid huvudkontoret bildades en tillfällig riksledningscentral där beslut togs om trafikreducering och trafikomläggning, liksom inriktning av trafikplanering och hantering av trafiksäkerhetsfrågor. En krisledningsgrupp bildades initialt, vilket ökade handlingskraften. Banverket konstaterar att det tog lång tid att få överblick över konsekvenserna och att kartlägga omfattningen av skadorna. Prioriteringen av resurser för röjning fungerade väl.

Generellt har samverkan fungerat bra, både internt inom Försvarsmakten och externt gentemot civila myndigheter och organisationer. Försvarsmakten upplevde dock att länsstyrelserna i de drabbade länen inledningsvis inte hade tillräcklig beredskap och uthållighet för att hantera den uppkomna situationen.

Post- och telestyrelsen har inget operativt ansvar, men påpekar att de tillsammans med teleoperatörerna arbetar med att utveckla rutiner för samarbete och samordning, reservkraft, krisroaming och prognoser för när näten kan beräknas vara i drift igen. Man ser ett behov av anpassning av ellagen utifrån behovet av reservkraft samt kompletterande funktionskrav inom telekomsektorn.

Statens energimyndighet har inget operativt ansvar under en händelse som stormen. Arbetet med att göra elnäten robustare initierades omedelbart i samband med att arbetet med att återställa nätens funktion drogs igång. Svenska Kraftnät påpekar att det finns ett stort lager av reservkraftsaggregat på olika håll i landet, men att kunskapen är dålig om var de finns. Ett register bör upprättas. Det är vidare önskvärt att anläggningar av särskild betydelse är förberedda för anslutning av reservkraft och att tydliga driftinstruktioner finns tillgängliga.

Socialstyrelsen ser ett behov av att se över sin ledningsdoktrin, så att andra extraordinära händelser än rent katastrofmedicinska innefattas. Socialstyrelsen vill även lyfta fram förebyggande åtgärder som erfarenhet från denna händelse. En viktig slutsats är enligt dem att reservkraft vid vårdanläggningar och särskilda boenden lindrar konsekvenserna och därmed hindrar behovet av krishanteringsåtgärder. En annan slutsats är att planering för att kunna utöka vårdplatser och tillfälliga boenden också underlättar krishanteringsåtgärder.

#### **6.4 KBM:s kommentarer och värdering av erfarenheter**

Avgörande för hur man organiserade krisarbetet i kommunerna och hos länsstyrelserna var bedömningen av hur allvarliga konsekvenser stormen medförde.

Vikten av övade rutiner och aktuella kontaktlistor kan inte nog poängteras. Samordnings- och samverkansrollerna hos kommunerna och länsstyrelserna underlättas på ett avgörande sätt av att rutiner för informationsutbyte har byggts upp och att rutinerna utvecklats och testats under realistiska övningar.

Förberedelser av praktisk art kan inte förbigås. Kontaktlistor med namn på befattningshavare, telefonnummer och e-postadresser måste hållas aktuella för att arbetet skall flyta smidigt. Etablerade nätverk är viktiga faktorer för ett framgångsrikt krishanteringsarbete. Med anledning av de översvämningar som drabbade stora delar av området sommaren 2004 hade nätverk byggts upp och viktiga erfarenheter för krishanteringsarbetet dokumenterats. Det är svårt att bortse från att dessa faktorer bidrog till att krishanteringen under stormen i stort fungerade.

Även andra praktiska åtgärder, som t.ex. fördelningen av reservkraftverk, underlättas av redan etablerade kontakter med potentiella användare.



## **7 Faktorer som i särskilt hög grad har begränsat möjligheten till åtgärder inom respektive verksamhetsområde**

Den primära orsaken till problemen att genomföra åtgärder inom respektive verksamhetsområde, var den katastrofala trädfällning som orkanen orsakade. Detta ledde till omedelbara och omfattande problem för telekommunikationerna och strömförsörjningen inom de drabbade områdena. Mobiltelefoninäten kom att bli beroende av reservkraft i väntan på att de ordinarie näten återställdes. Funktionen hos el- och telenäten, liksom vägar och järnvägar, blev beroende av röjningskapaciteten och tillgången på reparatörer, trots att även utländsk arbetskraft rekryterades. Dessa problem fanns, om än i varierande omfattning, inom samtliga län. Störningarna i infrastrukturen fick i sin tur konsekvenser för annan samhällsviktig verksamhet i kommuner och län. Det problem som upplevdes som allvarligast var svårigheterna att kommunicera. Det gäller såväl på länsnivå som på kommunal nivå samt inom de olika sektorsmyndigheternas ansvarsområden. Problemen att få fram aktuell och relevant information försvårade arbetet med att få fram aktuella lägesbilder, vilket i sin tur försvårade och försenade ledning, samverkan och samordning.

### **7.1 Faktorer som framhållits på länsnivå**

Länsstyrelsen i Blekinge län framhåller speciellt svårigheterna att få kontakt med och information från Telia Sonera. Vad som förefaller att ha saknats är en kontaktperson inom Telia Sonera med tillgång till en relevant skadebild och kunskap om reparationsinsatserna.

Från Länsstyrelsen i Hallands län framhålls behovet av rutiner och hjälpmedel för lägesrapportering samt behovet av samverkansövningar, även över länsgränserna.

Länsstyrelsen i Jönköpings län framhåller att framkomligheten hindrades av nedfallna träd och att tele- och elavbrotten medförde problem med att skapa en relevant bild av skadorna, vilket försvårade samordning och ledning. Länsstyrelsen i Kalmar län pekar också på de initiala svårigheterna på grund av stormen och det röjningsbehov som uppstod. Man framhåller vidare de kommunala problemen med att ge lokal information om el- och telesituationen och att operatörerna hade svårt att ge tillräcklig information.

Kronobergs län drabbades svårt, men Länsstyrelsen framhåller att flera kommuner hade fungerande ledningsplatser och bra möjlighet att leda verksamheten. I länet hade man stora problem med framkomligheten, vilket försvårade arbetet för exempelvis Sydkraft och Telia Sonera. Avbrotten i telekommunikationerna försvårades av att reservkraften visade sig stöldbärlig. Härigenom fördröjdes reparationerna av mobilnäten. Länsstyrelsen nämner att man inte nåddes av vädervarningen från SMHI. Bristerna i informationen från Telia Sonera och Sydkraft försvårade arbetet för övriga aktörer. Man noterar vidare att det finns brister i lokalradions täckning inom

länet. Arbetet inom Länsstyrelsen hade underlättats om inte vissa larmlistor och kontaktlistor saknats.

Från Länsstyrelsen i Skåne län framhålls speciellt problemen på grund av avsaknaden av en gemensam lägesbild och svårigheten att nå ut till allmänheten med korrekt information. En entydig lägesbild är nödvändig för att berörda operatörer skall kunna lämna en någorlunda tillförlitlig prognos över när drabbade områden skall kunna påräkna elleveranser och telefonkontakt. Sektorsmyndigheter och kommuner skall lämna information till länsstyrelsen som skall återrapportera en lägesbild för regionen, vilken skall tjäna som underlag för prognoser till allmänheten. Det är djupt otillfredsställande om olika myndigheter (nivåer) lämnar motstridiga uppgifter, t.ex. om när avbrotten skall vara åtgärdade.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län framhåller att Telia Soneras organisation saknar regionala och lokala kontaktorgan, vilket försvårade arbetet med att skapa en bild av störningsläget och kommunvisa prognoser. Telebortfallet ledde inte bara till informationsproblem, utan försvårade även inlarmning av personal. Utebliven larmfunktion 112 försvårade inkoppling av reservkraft. Från kommunhåll noteras att rutinerna för varningsmeddelanden var oklara.

Länsstyrelsen i Östergötlands län konstaterar att reservförsörjningen av teleförbindelser bör förbättras och att kontakterna med teleoperatörerna måste förbättras. Resurser för röjningsarbete bör finnas tillgå. Länsstyrelsen finner det även önskvärt med en återkoppling av lägesrapporterna. Länsstyrelsen hade inga svårigheter att genomföra sin verksamhet. Kommunerna löste sina uppgifter acceptabelt, även om viss fördröjning uppstod vid kontakt med andra aktörer, t.ex. teleoperatörerna.

## **7.2 Faktorer som myndigheter på central nivå framhållit**

Krisberedskapsmyndigheten vill framhålla att underlag från länsstyrelserna i samband med lägesrapportering till regeringen i stort sett fungerat bra. En i förväg utvecklad rapporteringsmodell hade dock underlättat analysen; nu rådde en osäkerhet om vilka län som drabbats och i vilken utsträckning. Aktuella kontaktnät och listor med kontaktpersoner hade också underlättat arbetet. KBM konstaterar att det var lättare att få fram information om elförsörjningsläget än om läget beträffande telekommunikationerna.

Banverket drabbades av omfattande blockeringar i form av nerfallna träd, vilka rev ned kontaktledningar, bröt ledningsstolpar och skadade andra anläggningar. Behovet av exempelvis motorsågar och skogsmaskiner längs banorna var större än tillgången. Stora personal- och materielresurser krävdes, vilket föranledde prioriteringar och omfördelningar inom landet. Hade personalinsatserna krävts under längre tid, hade det medfört sämre uthållighet på grund av beroendet av nyckelpersoner. Telekommunikationer och elberoendet blev begränsande för återställningsarbetet. Bristande rutiner medförde att driftledningscentralerna inte kunde nå räddningstjänsternas ledningscentraler via andra kanaler, som exempelvis försvarets telenät.

Kommunikationsradio och MobiSir (järnvägens radio baserad på GSM-teknik) utnyttjades, men var beroende av reservkraft.

Driftledningscentralerna Väst och Syd förfogade över 40 reservlaggregat, vilket motsvarade halva behovet. Banverket kunde konstatera att verkets trafiksäkerhetsföreskrifter inte är anpassade för krissituationer och att det saknas säkerhetsregler för särskild händelse, som större transmissionsproblem.

Statens energimyndighet framhåller att de samlade resurserna i landet inte räcker till, vare sig personellt eller materiellt vid de stora konsekvenser som blir följden av en storm av Gudruns dimension. Brist på röjningsresurser försenade återuppbyggnadsarbetet. Röjningsarbetet byggde till stor del på frivilliga krafter och organiserades lokalt.

Statens energimyndighet framhåller vidare att frågan om reservkraft behöver ses över. I den uppkomna situationen uppstod prioriteringsproblem såväl som brist på reservkraftverk. Energimyndigheten påpekar vidare att både företag och hushåll har otillräcklig handlingsberedskap i händelse av längre strömavbrott.

Från Försvarsmakten framhålls länsstyrelsernas begränsade operativa förmåga och brist på sambandsmateriel samt, inledningsvis, otillräcklig uthållighet. Detta påverkade prioriteringen av var Försvarsmaktens stöd skulle sättas in. Reglerna för ersättning till personal som tjänstgör frivilligt måste ses över. Nu kom ersättningen att variera kraftigt, beroende på vilken förordning som tillämpades. Ersättningsnivån påverkade i vissa fall antalet tillgängliga hemvärnsmän. Beroende på vilket lagstöd som åberopades, fick Försvarsmakten olika ersättning. Försvarsmaktens beredskap och ledningsförmåga är dimensionerad för att kunna fungera under mycket svåra påfrestningar. Lednings- och sambandssystem säkerställs genom egen elförsörjning och eget telenät. Försvarsmaktens system fungerar vid svåra störningar som stormen och kan därmed spela en viktig roll även i fred. Försvarsmakten kan med kort varsel mobilisera militära resurser och stödja samhället med ledningskapacitet. Resurserna täcker områden som samband, logistik, rekognosering och röjning med mera.

I vissa fall har Polisen saknat information på grund av avbrott i teletrafiken. En annan erfarenhet har varit avsaknad av tillräckliga resurser, som i viss mån berott på brist på uthållighet. Möjligheterna att göra hjälpinsatser begränsades vidare till stor del av bristande framkomlighet på vägarna och i några fall av avsaknaden av fungerande radio eller telekommunikation.

Post- och telestyrelsen framhåller speciellt dokumentationsbrister i den elektroniska infrastrukturen. Myndigheten nämner att vissa operatörer har dokumenterat väl hur den egna infrastrukturen ser ut, men att andra har behov av att utveckla sin dokumentation. Tillsynsmyndigheter, och andra myndigheter som kan behöva ha tillgång till sådan information, har idag svårt att få överblick över den tekniska infrastrukturen för elektronisk kommunikation i Sverige. Post- och telestyrelsen anser att det inte är acceptabelt med avbrott i de elektroniska kommunikationerna i den omfattning som nu sker i Sverige.

Statens räddningsverk påpekar brister i alarmeringen av räddningstjänsten och tekniska driftstörningar för kommunikation vid samverkan med exempelvis SOS Alarm och den kommunala räddningstjänsten. Räddningsverket ser ett ökat krav på krishanteringsförmåga hos el- och teleoperatörerna för att ge skadebesked och prognoser vid räddningsinsatser. De anser också att krisorganisationen hos Sydkraft och Telia Sonera var oklar. Räddningsverket påpekar vidare att försvarets telenät enligt Försvarets Materielverk varit i full drift under hela händelsen. Systemet har dock inte använts eller provats i någon större omfattning, då många samverkande instanser inte är anslutna till systemet.

Räddningsverket anser också att vädervarningen från SMHI inte nådde ut i önskvärd omfattning. En tydlig och tidig varning från SMHI kan ge tid till förberedelser för ett krishanteringsarbete hos berörda myndigheter och organ.

SMHI rapporterar att 22 av de 56 väderstationerna inom området miste el- och kommunikationsmöjligheterna till följd av ovädret. De GSM-baserade stationerna kom igång först. Bortfallet av väderstationer hade ingen betydelse för bedömningen av stormen, men hade naturligtvis en negativ inverkan på prognoserna tills stationerna åter var i drift.

Socialstyrelsen rapporterar om ett behov av förbättringsåtgärder i elförsörjningen och telekommunikationerna. Det behövs förbättrad beredskap för åtgärder vid långvariga avbrott.

Vägverket påtalar brister i arbetsmiljöarbetet samt att fast och mobil telefoni, liksom kommunikationsradio och elektroniska informationsskyltar, var utslagna.

## 8 Förslag till ändringar i regelverk

Flera aktörer kräver tydligare regelverk. Länsstyrelsernas roll bör förtydligas avseende initiering och samordning av krishanteringsarbetet. Man efterfrågar en tydligare beskrivning över vad räddningstjänst innebär, när reglerna om räddningstjänst i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor är tillämpliga samt när Försvarsmaktens resurser kan tas i anspråk och för vad.

Reglerna för när kommunerna kan påräkna ersättning bör ses över och kriterierna som berättigar till ersättning vid räddningstjänst ändras, så att även extraordinära händelser utgör grund för ersättning. När det gäller räddningsinsatser så skall staten eller kommunen ansvara för en räddningsinsats endast om det är motiverat med hänsyn till behovet av

- ett snabbt ingripande
- det hotade intressets vikt
- kostnaderna för insatsen och
- omständigheterna i övrigt.

Krishanteringsansvaret för operatörer och nätägare inom el- och telesektorn bör förtydligas enligt flera aktörer. De vill se en skyldighet att dessa bör samarbeta och samverka med kommuner och myndigheter, inte minst i informationsfrågor. De vill också tydliggöra de sektorsansvariga myndigheternas roll i krishanteringsarbetet.

Viktiga principiella frågor gäller olika typer av ansvar, exempelvis i samband med att frivilliga engageras i krisarbetet.

### 8.1 Förslag som framförts från länsnivå

Från Länsstyrelsen i Blekinge län föreslås en standardisering av rapporteringsrutiner för liknande händelser och att formulär utvecklas i förväg. Man föreslår vidare, som en förberedelse för krissituationer, en sammanställning av de e-postadresser till olika myndigheter. Dess bevakas och uppdateras av vakthavande beslutsfattare. Länsstyrelsen vill även se att Post- och telestyrelsen och teleoperatörerna utreder hur avbrottsinformation skall rapporteras, och man efterlyser även särskilda telefonnummer och e-postadresser som är åtkomliga för länsstyrelser och kommuner. Vädervarningar bör alltid vidarebefordras till VB och ansvarig inom räddningstjänsten. Man vill även se en vidarebefordran till socialförvaltningen och hemtjänsten.

Länsstyrelsen i Blekinge län vill att regler för ersättning till kommunerna ses över. Kriterierna för räddningstjänst, där det inte är fråga om en räddningsinsats, bör ändras så att extraordinära händelser också blir föremål för ersättning. Kommunikationsproblemen som drabbade hemtjänsten vill de se åtgärdade genom att hemtjänsten får tillgång till RAKEL.

Landstinget i Halland föreslår att sjukvårdens krisarbete skall hanteras genom en gemensam organisation, oberoende av den utlösande händelsen. Man vill även se att instruktion och organisation utvecklas, liksom att rutiner utvecklas för hur reservkraft skall hanteras.

Länsstyrelsen i Jönköpings län vill att ersättningsmöjligheter inrättas för kommunerna vid extraordinära händelser. För Försvarsmakten bör samma principer gälla vid extraordinära händelser som vid stöd till räddningstjänst. Länsstyrelsen i Jönköpings län anser även att samhället bör förtydliga krishanteringsansvaret för nätägare och operatörer inom el- och telesektorn.

Länsstyrelsen Kalmar län ser ett klart behov av samordning och samverkan. De vill se ett förtydligande av när räddningsinsats råder. Bedömningen riskerar att variera från kommun till kommun och från händelse till händelse. Man önskar även ett klargörande av när Försvarsmaktens resurser kan avropas. Kommunerna i länet föreslår att teleoperatörer och nätoperatörer skall tvingas samarbeta under kriser som efter stormen Gudrun.

Länsstyrelsen i Kronobergs län vill ha ett förtydligande av vad begreppet räddningstjänst och extraordinär händelse innebär vid händelser av denna art. Innebörden av olika typer av ansvar aktualiseras. Som exempel kan nämnas att det kan krävas förtydliganden i arbetsmiljölagen. Man är även missnöjd med hur teleoperatörer och elnätägare skötte sina uppdrag och vill få klargjort vilka krav man kan ställa på samhällsviktiga företag i fråga om samverkan och samordning. Man vill att nationell roaming erbjuds i situationer som denna. Ett starkt krav på el- och telebolag är att dessa lämnar bättre prognoser för när driften kan vara återställd samt skärpta krav på leveranssäkerhet.

Från Länsstyrelsen i Skåne län framförs att sekretesslagen bör ändras så att räddningsledare och räddningschefer kan få tillgång till nödvändig information.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län anser att länsstyrelsens roll är otydligt beskriven och inte ger tillräckligt stöd för att initiera och samordna krishanteringsarbetet. Man vill även se en finansiering av kommunernas insatser utifrån de ekonomiska grunder som gäller vid kommunal räddningstjänst, även vid kriser som inte hanteras som olyckor enligt lagen om skydd mot olyckor.

Länsstyrelsen i Östergötlands län anser att sektorsansvariga myndigheter bör ha skyldighet att samverka med kommunerna och vill se en fortsatt dialog angående prioritering av resurser för samhällsviktig verksamhet. Man vill även se en dialog angående förväntningar med anledning av det geografiska områdesansvaret. Infrastrukturen för elförsörjningen bör förbättras. Länsstyrelsen vill även se en utveckling av eldistribution för ö-drift och en utveckling av nätnyttomodellen, så att elavbrott i samhällsviktiga objekt kan registreras i datorstödda lednings- och informationssystem. Man efterfrågar också ett ökat samarbete mellan mobiltelefonoperatörer för att uppnå en högre redundans.

## 8.2 Generella förslag till ändringar i regelverk

### ***Förtydliga och förenkla rådande regelverk för krishantering, införa ett beredskapssystem i fredstid***

Försvarsmakten framför att det finns ett behov av ett samordnat beredskapssystem i fredstid, samt att rådande regelverk förtydligas och förenklas, så att samhället som helhet skall kunna hantera svåra påfrestningar i fred på ett effektivt och samhällsekonomiskt sätt.

Försvarsmaktens Högkvarter samt Försvarsmakten Södra militärdistriktet anser att det vid svåra och storskaliga regionala och nationella påfrestningar i fred bör kunna utfärdas någon form av anpassad beredskapshöjning i ett område. Enligt dem måste författningsregler för detta tas fram för att underlätta insatser. Här bör således ersättningsfrågor, begränsningar av frivillighet, konkurrensfrågor med mera regleras. Försvarsmakten delar förslaget i KBM:s underlag till 2005 års proposition om krisberedskap, att ett beredskapsnivåsystem i fredstid bör införas för att förstärka den generella krishanteringsförmågan i samhället. Man understryker att noggranna överväganden och analyser dock krävs om hur systemet i praktiken skall utformas

### ***Förtydligande av sektorsansvariga samt geografiskt områdesansvariga myndigheters uppgifter***

Flera länsstyrelser (Jönköpings, Hallands och Östergötlands län) anser att både sektorsansvariga och geografiskt områdesansvariga myndigheters uppgifter och ansvar enligt sina instruktioner måste förtydligas. Detta gäller även specifikt länsstyrelsen, se nästa avsnitt.

Regeringen bör enligt Länsstyrelsen i Hallands län i förväg till länsstyrelsen delegera rätten att prioritera statliga resurser. Länsstyrelsen kommer i sitt remissvar på förslaget "En utvecklad krisberedskap" (KBM:s underlag inför 2005 års proposition om krisberedskap och översyn av förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och förhöjd beredskap) att föreslå förändringar i bland annat länsstyrelsens krishanteringsuppdrag genom ändring av länsstyrelseinstruktionen.

Länsstyrelserna i Östergötlands och Hallands län menar att sektorsansvariga myndigheter bör ha skyldighet att samverka med kommunerna. Man vill även se en dialog angående förväntningar med anledning av det geografiska områdesansvaret.

Även om viss samverkan fanns med andra myndigheter konstaterar Banverket att ingen större grad av samverkan fanns med kommuner eller myndigheter på regional och central nivå. Detta beror till stor del på att avtal inte finns upprättade med andra myndigheter. För att komma till rätta med problemet menar Banverket att de bör förbättra informationen till kommuner, länsstyrelser och myndigheter.

**Förtydligande av länsstyrelsernas samordningsansvar för krishantering**

Flera länsstyrelser (Hallands, Jönköpings, Västra Götalands och Östergötlands län) framför åsikten att länsstyrelsens roll som geografiskt områdesansvarig myndighet är otydligt beskriven och inte ger tillräckligt stöd för att initiera och samordna krishanteringsarbetet.

Socialstyrelsen önskar ett förtydligt mandat för länsstyrelsernas samordningsroll regionalt samt utveckling av förberedelserna för sådan samordning.

Vad gäller ledning av räddningsinsatser framhåller Räddningsverket att länsstyrelserna har möjligheter enligt 4 kap 33 § lagen om skydd mot olyckor att ta över ansvaret för omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst. Räddningsverket menar att denna möjlighet ger länsstyrelserna tillräckliga förutsättningar för samordning av omfattande räddningsinsatser. Vidare framför Räddningsverket att om det finns behov av att förtydliga samordningsansvaret även för annan krishantering, överlåter Räddningsverket detta till Krisberedskapsmyndigheten att utreda.

**Förtydligande av räddningstjänstbegreppet**

Den största frågan avseende regelverket handlar om definition och tolkning av begreppet räddningstjänst samt att begrepp för extraordinära händelser kan behöva kompletteras. De flesta inblandade är överens om att det krävs ett förtydligande av vad begreppet innebär vid den här typen av händelser.

Flera parter, bland annat länsstyrelserna i Kronobergs och Kalmar län, framför önskemål om ett kompletterande begrepp som kan användas vid extraordinära händelser där resurskraven överstiger kommunens kapacitet och förmåga. Detta begrepp bör reglera stödet till krisarbetet och på vilket sätt man får använda statliga resurser samt hur man skall se på ekonomiska frågor med mera. Vikten av beslut om när räddningsinsats råder ställs på sin spets när Försvarsmaktens resurser skall avropas.

Räddningsverket menar dock att inga förslag till regeländringar eller synpunkter som kommit in till dem berör behovet av förändringar i lagen, utan snarare förändringsbehov i anslutning till lagen om extraordinära händelser. Det finns t.ex. önskemål om vidgade möjligheter för kommunerna att få hjälp av Försvarsmakten, även för andra hjälpinsatser än räddningstjänst samt möjligheten att få ekonomisk ersättning av staten även då de kommunala hjälpinsatserna inte är att betrakta som räddningstjänst.

**Ersättning för insatser**

Som tidigare nämnts, anser flera länsstyrelser att reglerna för ersättning till kommunerna bör ses över. Konsekvensen av otydliga regler kan göra att man väger insatsen mot kostnaden. Nedan följer en sammanfattning av länsstyrelsernas argumentering i frågan.

Länsstyrelsen i Blekinge län påtalar att kriterierna för räddningstjänst bör ändras så att extraordinära händelser omfattas. Ersättning till kommuner för



räddningstjänstkostnader regleras idag hos Räddningsverket. Ersättning betalas endast ut om kriterierna är uppfyllda, och då med avdrag för en kommunal självrisk. Länsstyrelsen i Blekinge län framhåller att kommuner har tolkat begreppet räddningstjänst olika. Ersättning bör kunna påräknas för åtgärder som kommunerna vidtar, men som inte faller in under begreppet räddningstjänst i dag, men väl under extraordinära händelser.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län vill se en finansiering av samhällets insatser utifrån de ekonomiska grunder som gäller vid kommunal räddningstjänst vid kriser som inte hanteras som olyckor enligt lagen om skydd mot olyckor.

Beträffande möjligheten att få ekonomisk ersättning för andra insatser än de som är räddningstjänst, skriver Räddningsverket att de tidigare har pekat på behovet av en översyn av grunderna för ersättning.

Länsstyrelsen i Jönköpings län vill se att ersättningsmöjligheter inrättas för kommuner vid extraordinära händelser. För Försvarsmaktens del anser man att samma principer skall gälla vid extraordinära händelser som vid stöd till räddningstjänst.

#### ***Ekonomiskt stöd till utsatta individer***

Från Länsstyrelsen i Kronobergs län framförs att det kan förekomma ett behov av ekonomiskt stöd till behövande individer som har förlorat merparten av sin ekonomiska trygghet genom stormen. Orsaken kan variera från sänkt värde på det råmaterial som måste upparbetas till olösta försäkringsfrågor. Dessa frågor får dock hanteras i annat sammanhang.

#### ***Nyttjande av beredskapspoliser***

Rikspolisstyrelsen rapporterar att ett särskilt förslag om utökade möjligheter att använda beredskapspolisen finns sedan i september 2003. Förslaget gäller en ändring i beredskapspolisförordningen (1986:616), så att nyttjande av beredskapspoliser kan vara mera effektivt. Förslagets innebörd är att

- beredskapspoliser, som slutit avtal med Rikspolisstyrelsen, skall kunna tas i anspråk då samhället utsatts för eller riskerar att utsättas för händelser som från ordnings- och säkerhetssynpunkt medför allvarliga störningar
- sådana beredskapspoliser också skall få finnas vid polismyndigheterna för utbildnings- och övningsändamål
- rätten att i fredstid besluta när dessa beredskapspoliser skall kallas in flyttas från regeringen till Rikspolisstyrelsen.

Jordbruksverket ser efter stormen ett behov av att kunna bevilja tillfälliga regeländringar i samband med händelser där force majeure kan åberopas.

### **8.3 Enskilda myndigheters behov av reviderad lagstiftning**

Som en effekt av orkanen har flertalet myndigheter tagit egna initiativ till att se över sin krishanteringsförmåga. Som en del i översynen ingår att se över ansvarsvarsfrågor inom den egna sektorn. Nedan följer en sammanfattning av frågor som ligger inom ramen för enskilda myndigheters sektorsansvar.

#### ***Försvarets roll i den fredstida krishanteringen***

Ett tidigare uppmärksammat problem, som inte direkt uppkom under insatserna med anledning av orkanen, är att Försvaretsmakten enligt förordningen (2002:375) om Försvaretsmaktens stöd till civil verksamhet, inte får använda egen personal för uppgifter som kan medföra en icke försumbar risk för att personalen kan komma till skada. Förordningen anger också att Försvaretsmakten inte får lämna stöd om det allvarligt hindrar deras ordinarie verksamhet. Med ett nytt system, där vissa anpassade pliktlagar kan utlösas även i fred, kan detta dock hanteras. Militärdistrikt Syd skriver som exempel att uppgiften att genomföra rekognosering i kraftledningsgator åt elkraftbolagen inte var en uppgift som ligger inom ramen för utbildning mot krigsuppgiften för alla förband. I dessa fall måste uppgiften lösas med stöd av frivillighet. Försvaretsmakten måste i varje särskilt fall, då stöd efterfrågas, avgöra om förutsättningarna är uppfyllda i och med att lagstiftningen kräver detta. Militärdistrikt Syd menar att lagstiftningen inte är helt anpassad till en sådan omfattande insats som efter stormen Gudrun.

Försvaretsmakten har, både vid insatserna i samband med flodvågskatastrofen i Sydostasien samt stormen i södra Sverige, haft en betydelsefull roll för samhällets krishantering. Försvaretsmakten bedömer att myndigheten även i framtiden kan lämna ett substantiellt stöd till samhället vid svåra påfrestningar i fred, och bör därför omnämnas som en aktör i den reviderade förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.

Försvaretsmakten anser att de bör ges en roll i den fredstida krishanteringen genom att ingå i de gemensamma beredningar som sker inom de sex samverkansområdena enligt förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. Vid arbetet med att ta fram långsiktiga mål för att uppnå förstärkt förmåga föreslås Försvaretsmakten medverka i de samverkansområden där behov av Försvaretsmaktens förmågor kan finnas, t.ex. samverkansområdena teknisk infrastruktur, transporter, spridning av farliga ämnen samt skydd, undsättning och vård.

#### ***Anpassning av ellagen utifrån behov av reservel***

Post- och telestyrelsen och Svenska Kraftnät påtalar, vad det gäller reservel och nödkraftförsörjning, att vid avsaknad av ordinarie elförsörjning bör frågan om krav på "nätkoncession för område" prövas och eventuella undantag förtydligas i ellagen. Möjligheten att prioritera i elsystemet, för att på så vis försörja vissa teleanläggningar, bör enligt dem även utredas.

Post- och telestyrelsen beskriver att problemet vid samutnyttjande av elverk är att det handlar om eldistribution enligt 2 kap. ellagen (1997:857), vilket kräver "nätkoncession för område". Ett sådant resonemang talar enligt Post- och telestyrelsen för att den lokala elnätägaren bör äga och ansvara för drift av denna typ av anläggningar. Det är dock av stor betydelse att bl.a klargöra om en, eller flera teleoperatörer gemensamt, kan äga och driva en reservkraftsanläggning för gemensam nödkraftförsörjning. En el-entreprenör skulle genom avtal kunna svara för drift och kontroll av reservkraftsanläggningen i anslutning till teleoperatörernas teknikhus, då dessa är placerade på allmän mark. Detta skulle kunna utgöra ett undantag från kravet på nätkoncession.

#### **Utökade krav på god funktion och teknisk säkerhet**

I syfte att utöka möjligheterna att ställa krav på god funktion och teknisk säkerhet när det gäller elektroniska kommunikationer, har Post- och telestyrelsen vidare föreslagit (dnr 05/378) att ändringar skall göras i 5 kap 7 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Statens energimyndighet framhåller, som påpekats tidigare, att det är anmärkningsvärt att vare sig mobiltelesystemen eller radion är tillförsäkrad heltäckande reservkraft.

Post- och telestyrelsen framför vidare att regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, får meddela närmare föreskrifter om krav enligt första stycket.

Riksdagens trafikutskott har härefter med stöd av bestämmelsen om utskottsinitiativ i 3 kap 7 § riksdagsordningen, föreslagit en i stort sett likalydande ändring i lagen om elektronisk kommunikation. Detta innebär att en ny bestämmelse införs i 5 kap 6 a § lagen om elektronisk kommunikation, som ställer krav på att den som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät, eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster, skall se till att verksamheten uppfyller rimliga krav på god funktion och teknisk säkerhet samt på uthållighet och tillgänglighet vid extraordinära händelser i fredstid. Post- och telestyrelsen har bemyndigats att meddela föreskrifter om på vilket sätt skyldigheten skall fullgöras samt om undantag från skyldigheterna. Bestämmelsen träder i kraft den 1 juli 2005.

Post- och telestyrelsen har inlett ett arbete som syftar till att ta fram närmare föreskrifter i samråd med berörda parter.

#### **Översyn av Socialstyrelsens ledningsdoktrin**

Socialstyrelsen påtalar att de behöver se över sin ledningsdoktrin för att innefatta denna typ av väderrelaterade händelser, hotsituationer etc.

#### **Utveckling av Banverks trafiksäkerhetsföreskrifter**

Banverket har uppmärksammat att trafiksäkerhetsreglerna som styr deras verksamhet försvårar organisationens krishanteringsförmåga i krissituationer. Föreskrifterna är inte anpassade för krissituationer och regelverket ger inte utrymme för några regionala tillämpningar, och bör därför utredas och utvecklas.

Detta gäller exempelvis vad som krävs för att kunna lokalbevaka fjärrblockerade stationer, vilket ger förutsättningar för ett effektivt krishanterings- och återställningsarbete vid extraordinära händelser. Ersättningsrutinerna är otydliga och är inte anpassade för krissituationer, vilket medför att det tar lång tid för säkerhetsdisponering samt risk för att regelverket hanteras på olika sätt. Vidare bör kriterier som underlättar för centrala beslut om att stoppa trafik vid vädervarningar tas fram. Idag tas enligt Banverket för stora risker vid varningar om t.ex. extremt väder, vilket kan innebära att tåg ställs ute på linjer och utsätter resenärer för onödiga risker och påfrestningar.

#### ***Förtydligande av arbetsmiljölagen***

Socialstyrelsen och Länsstyrelsen i Kronobergs län framför önskemål om ett förtydligande beträffande arbetsmiljölagens tillämpning för den här typen av händelser. Personal har i många fall utsatts för stora faror genom risk för fallande träd under stormen. I vissa fall har personer även skadats. Ett specifikt lojalitetsproblem har många inom hemtjänsten ställts inför, genom att man hade att ta hänsyn till både socialtjänstlagen och den egna säkerheten. Då innebörden av olika typer av ansvar aktualiseras, kan det kan krävas förtydliganden i arbetsmiljölagen.

#### ***Ändring i sekretesslagen***

Länsstyrelsen i Skåne län framför att sekretesslagen bör ändras så att räddningsledare eller räddningschef kan få tillgång till nödvändig information, t.ex. när det gäller handikappade och äldre med speciella hjälpbehov. Räddningsverket har dock behandlat denna fråga och bedömt att ändringen inte är nödvändig, då dessa behov går att tillgodose inom ramen för gällande sekretesslag.

## **9 Andra frågor som bedöms vara av väsentlig betydelse**

### ***RAKEL***

Statens energimyndighet och andra aktörer meddelar att elbranschen under flera år har framfört önskemål om att även elbranschen skall få ingå i det radiokommunikationssystem, RAKEL, som skall inrättas för de så kallade blåljusmyndigheterna. I samband med stormen framförs uppfattningen från ett antal aktörer att användarkretsen även bör utökas med kommunala verksamheter såsom t.ex. kommunal ledning, socialtjänst och kommunala tekniska verksamheter. KBM har under våren 2005 föreslagit i en framställning till regeringen att användarkretsen för RAKEL-systemet utvidgas till att omfatta fler aktörer i krishanteringssystemet. Till framställningen bifogades förslag till ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Förslaget bereds för närvarande av en arbetsgrupp inom Regeringskansliet.

Avsaknaden av ett gemensamt, robust och tillförlitligt mobilradiosystem är idag ett akut problem för elbranschen som Svenska Kraftnät anser bör lösas omgående. Direkt och säker talkommunikation är ett av villkoren för att kunna sköta elsäkerheten så att människor, husdjur och fastigheter inte kommer till skada, skriver man. Systemet måste medge säker kommunikation med räddningstjänster, länsstyrelser och andra som är verksamma inom den aktuella krishanteringen. Svenska Kraftnät anser därför att elbranschens företag snarast bör tillåtas ingå i RAKEL.

Statens räddningsverk föreslår ett antal åtgärder för att minska sårbarheten och förbättra den operativa förmågan inom det egna verksamhetsområdet, när det gäller krishanteringsarbete. Här framför man att satsningen på RAKEL bör utökas och innefatta även övriga samverkande aktörer, det vill säga de myndigheter och organ som är verksamma i krishanteringsarbetet.

Rikspolisstyrelsen efterlyser att utbyggnaden av RAKEL påskyndas och inte fördröjs ytterligare. Man anser att det är en viktig faktor för att underlätta polisarbetet vid särskilda händelser.

Länsstyrelsen i Blekinge län anser att hemtjänsten bör förses med kommunikationsradio och att man bör undersöka huruvida hemtjänsten kan få ingå i RAKEL. Vidare efterfrågar Socialstyrelsen åtgärder för att säkerställa förbättrade förbindelser med SOS Alarm samt förbättrad redundans för SOS Alarm.

### ***Krisroaming***

Länsstyrelsen i Kronobergs län framför att total roaming hade underlättat kommunikationen för krishanteringen på alla nivåer. Under krisen kom denna teknik igång, men dessvärre för sent. Många aktörer upplevde den variant som användes som alltför krånglig. Det har framkommit starka önskemål om att få till stånd en för krisorganisationerna fungerande lösning på problemet. Post- och telestyrelsen poängterar att näten inte är dimensionerade för roaming fullt ut. Under stormen tillgängliggjordes möjlighet till roaming för ett visst antal abonnenter.

Andra myndigheter, bland andra Svenska Kraftnät, men även Post- och telestyrelsen, nämner roaming som en möjlig lösning på allvarliga störningar i mobilnäten. Vid dessa situationer finns ett behov av att kunna nyttja tillgängligt nät, oavsett operatör, för vissa funktioner i samhället. Det finns dock problem av bland annat organisatorisk och kapacitetsmässig art som måste undanröjas innan någon form av krisroaming kan införas, enligt PTS. På vilket sätt en sådan funktion skall utformas och nyttjas vid svåra påfrestningar och extraordinära händelser bör studeras närmare. Tillsammans med operatörerna har PTS påbörjat ett arbete med att se över möjligheterna att etablera någon form av krisroaming i Sverige.

### ***Reservkraft***

Under krishanteringen uppstod behov av att fördela tillgänglig reservkraft till behövande. Flera aktörer påpekar att det i dag inte finns någon utpekad aktör som har ansvar för att fördela och vid behov omfördela reservkraft vid ett omfattande elavbrott. Under krishanteringsarbetet löstes problemet på olika sätt i olika områden. I vissa fall skötte kommunerna fördelningen och i andra fall tog länsstyrelsen på sig rollen att samordna fördelning och omfördelning. Frågan om vems ansvar det är att prioritera, fördela och omfördela tillgänglig reservkraft bör klaras ut för att inte liknande problem skall uppstå igen.

Statens energimyndighet, Statens räddningsverk, Lantbrukarnas Riksförbund med flera påpekar att det inte finns något register över tillgängliga och funktionstestade reservkraftsaggregat och att aktörerna tvingades söka efter reservkraft var för sig. Enligt Energimyndighetens fallstudier skedde detta sökande till synes utan någon gemensam koordinering. Räddningsverket önskar få en samlad bild av samhällets resurser av elverk. Svenska Kraftnät och Räddningsverket föreslår att Räddningsverket får upprätta ett register över reservkraft inom systemet för integrerat beslutsstöd för skydd mot olyckor, RIB.

### ***SOS Alarm och vädervarningar***

Länsstyrelsen i Blekinge län anser att vädervarningar alltid bör vidarebefordras till vakthavande beslutsfattare. Vädervarningar som går till den kommunala räddningstjänsten bör även fortsättningsvis sändas till socialförvaltningen och hemtjänsten.

### ***Tvärsektoriella kontakt- och rapporteringsvägar***

Flera myndigheter förmedlar att informationsflödet mellan berörda enheter eller aktörer kan förbättras och att det finns ett behov av uppdaterade och tillförlitliga kontaktlistor. Länsstyrelsen i Blekinge län föreslår att man som förberedelse för krissituationer bör sammanställa e-postadresser till olika myndigheter. Sammanställningen skulle bevakas av vakthavande beslutsfattare. Aktuella listor med kontaktpersoner är av största vikt på såväl länsnivå som kommunal nivå, liksom inom sektorsmyndigheter och olika medier och ägare av el- och telenäten. Listorna bör innefatta såväl telefonnummer som e-postadresser och uppgifter om hemsidor.

Från Länsstyrelsen i Blekinge län föreslås även en standardiserad rapporteringsstruktur för liknande händelser samt att formulär utvecklas i förväg.

Länsstyrelsen vill vidare se att Post- och telestyrelsen och teleoperatörerna utreder hur avbrottsinformation skall rapporteras, och man önskar särskilda telefonnummer och e-postadresser som är åtkomliga för länsstyrelser och kommuner.

### **Prioriteringsfrågor**

Möjligheten att kunna prioritera resurser i samhället är viktig när bristsituationer uppstår i en kris. Det krävs principer för prioritering av elkunder samt vilken myndighet som bör fatta dessa beslut. Bland andra Länsstyrelsen i Östergötlands län vill se en fortsatt dialog angående prioritering av resurser för samhällsviktig verksamhet. (Frågor som rör prioritering av resurser har berörts ur flera olika aspekter i flera olika sammanhang i tidigare avsnitt.)

### **Prioritering av elkunder**

Svenska Kraftnät nämner att det under reparationsarbetena förekom frågor om prioriteringar av elkunder som grund för reparationsinsatser och etablering av lokal drift med reservkraftsaggregat. Frågan är i sig inte ny, men har fått ny näring på grund av de långa reparationstider som blev aktuella under störningen. Energimyndigheten har genomfört en pilotstudie i prioriteringsfrågan. Det finns enligt Svenska Kraftnät anledning att fullfölja studien, så att både administrativa och tekniska förutsättningar för att göra prioriteringar blir klarlagda.

Svenska Kraftnät framför även att det bör klaras ut enligt vilka principer beslut bör fattas om prioritering av elleveranser vid svåra störningar, samt vilken aktör eller myndighet som bör ha uppgiften att fatta dessa beslut.

Statens räddningsverk anser att det bör finnas ett tydligt arbetssätt på central, regional och lokal nivå, för att bättre kunna analysera och bedöma behov av resurser, så att en prioritering kan ske av samhällets resurser t.ex. när det gäller elverk.

### **Utnyttjande av civilpliktutbildade som resurs**

Svenska Kraftnät meddelar att de civilpliktutbildade, som deltog i återuppbyggnaden av elnäten, uppvisade goda kunskaper. Händelsen visar att denna resurs kan vara av betydelse om den utbildas och planeras för användning på rätt sätt, t.ex. genom att avtal mellan utbildad personal och elföretag upprättas i anslutning till eller direkt efter utbildningen.

## 10 Källor

Följande myndigheter och organisationer har lämnat underlag med erfarenheter från sitt krishanteringsarbete.

### **Länsstyrelserna i**

Blekinge län  
Hallands län  
Jönköpings län  
Kalmar län  
Kronobergs län  
Skåne län  
Västra Götalands län  
Östergötlands län

### **Myndigheter på central nivå**

Banverket  
Försvarmakten, Högkvarteret  
Försvarmakten, Södra Militärdistriktet  
Jordbruksverket  
Krisberedskapsmyndigheten, KBM  
Rikspolisstyrelsen, RPS  
Post- och telestyrelsen, PTS  
Statens räddningsverk  
Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut, SMHI  
Socialstyrelsen, SoS  
Statens energimyndighet  
Vägverket

### **Övriga** (Ej enligt regeringens anmodan)

Lantbrukarnas Riksförbund, LRF  
Lantmäteriverket  
Svenska Kraftnät, SvK