



Miljø- og  
Fødevareministeriet  
Kystdirektoratet

# Genoprettelsesperioden efter stormen bodils ødelæggelser i Jyllinge Nordmark i 2013/2014

Baggrundsrapport



Interreg  
North Sea Region  
FRAMES  
European Regional Development Fund



KØBENHAVNS  
PROFESSIONS  
HØJSKOLE



Udarbejdet af Katastrofe- og risikomanageruddannelsen på Københavns Professionshøjskole for Kystdirektoratet, som en del af EU-projektet "Flood Resilient Areas by Multi-layered Safety" (FRAMES).

Projekt er støttet af EU InterReg North Sea Region Programme

**Forfatter:**

Nina Baron, Københavns Professionshøjskole

**Empiriindsamling og analyse:**

Martin Jebens og Mie Thomsen, Kystdirektoratet. Nina Baron, Rico Kongsager og Amalie Thea Bang Fengel, Københavns Professionshøjskole

**Reviewers:**

Laura Storm Henriksen og Mie Dall Azan, Kystdirektoratet. Nina Blom Andersen og Laurits Rauer Nielsen, Københavns Professionshøjskole

Billedmateriale er venligst udlånt af Sjællandske Medier, fotografer Steen Østbjerg og Allan Nørregaard

# Indhold

<b>1. Indledning</b> .....	<b>5</b>
1.1 Rapportens opbygning .....	5
<b>2. Hvordan blev genopbygningen oplevet?</b> .....	<b>7</b>
2.1 Borgerne .....	7
2.2 Kommunen .....	10
2.3 Forsikringselskaberne .....	13
2.4 Stormrådet.....	16
2.5 Røde Kors.....	17
2.6 Redningsberedskabet.....	18
2.7 Elnetselskabet .....	19
<b>3. Hvilke forhold havde betydning for genopbygningen?</b> .....	<b>21</b>
3.1 Manglen på forberedelse.....	22
3.2 Usikkerhed om ansvarsfordeling .....	22
3.3 Maglende kommunikation .....	24
3.4 Usikkerheder omkring forsikringsdækning .....	25
3.5 Udfordringerne knyttet til at være sin egen bygherre .....	27
3.6 Stærkt lokalsamfund som et positivt aspekt .....	28
<b>4. Hvilke læringspunkter har ført til ny praksis?</b> .....	<b>30</b>
4.1 Mere beredskabsplanlægning .....	30
4.2 Der bliver erklæret stormflod med det samme.....	30
4.3 Bedre uddannelse i Stormflodsloven til professionelle .....	30
4.4 Bedre information om stormflods dækning.....	31
4.5 Bedre kommunikation af strømnedbrud .....	31
4.6 Større fokus på tilstedeværelse .....	32
4.7 Mere erfaring og større viden .....	32
<b>5. Hvad kan stadig forbedres?</b> .....	<b>33</b>
5.1 En overordnet (beredskabs)plan for genopbygningsindsatsen.....	33
5.2 Koordineret kommunikation .....	34
5.3 Mere praktisk hjælp .....	36
5.4 Ændring af stormflodslovgivning og håndteringen af denne .....	37
5.5 Større fokus på psykiske konsekvenser .....	37
5.6 Mulighed for at "build back better".....	38

<b>6. Konklusion .....</b>	<b>40</b>
6.1 Hvordan blev genopbygningen oplevet? .....	40
6.2 Hvilke forhold havde betydning for genopbygningen? .....	40
6.3 Hvilke læringspunkter har ført til ny praksis? .....	41
6.4 Hvilke problemer er endnu uløste? .....	41
<b>7. Undersøgelsens metode .....</b>	<b>42</b>
7.1 Den kvantitative spørgeskemaundersøgelse.....	42
7.2 Den kvalitative interviewundersøgelse.....	42



# 1. Indledning

Denne rapport præsenterer resultaterne fra forskningsprojektet "Genoprettelsesperioden efter stormen Bodils ødelæggelser i Jyllinge Nordmark i 2013/2014".

Efter stormen Bodil i december 2013 blev boligområdet Jyllinge Nordmark ved Roskilde Fjord ramt af oversvømmelse. 268 huse blev oversvømmet og en stor andel så slemt, at beboerne måtte genhuses. Genopbygningsprocessen for boligområdet har været lang. Mange vendte først tilbage til deres hjem mere end et år senere. Få huse er endnu, seks år efter, stadig ikke bragt tilbage til samme tilstand som før oversvømmelsen. Fra både et dansk og et europæisk perspektiv er denne oversvømmelse derfor et usædvanligt og ekstremt eksempel på, hvor omfattende konsekvenserne af en oversvømmelse kan være, når det rammer et tætbygget boligområde. Samtidig viser udviklingen i klimaet over de seneste år, at denne type hændelser meget vel kan blive noget, vi kommer til at opleve oftere. Formålet med denne undersøgelse er derfor at lære fra genopbygningsprocessen i Jyllinge Nordmark, både i forhold til, hvad der gik godt og hvad der gjorde, at processen trak ud. Håbet er, at disse erfaringer kan forbedre indsatsen ved lignende hændelser i fremtiden.

Forskningsprojektet er en del af EU-projektet "Flood Resilient Areas by Multi-layered Safety" (FRAMES), som er støttet af midler fra EU InterReg North Sea Region Programme.

Projektet ønsker at give svar på følgende spørgsmål:

- (1) Hvordan blev genopbygningen oplevet?
- (2) Hvilke forhold havde betydning for genopbygningen?
- (3) Hvilke læringspunkter har ført til ny praksis?
- (4) Hvilke problemer er endnu uløste?

Forskningsprojektets resultater bygger på en spørgeskemaundersøgelse udsendt til borgere i Jyllinge Nordmark, der var berørt af oversvømmelser efter stormen Bodil i 2013, samt en række kvalitative interviews. Der blev foretaget to gruppeinterviews med borgere, samt 10 interviews med professionelle aktører, der havde været involveret i genopbygningen i Jyllinge Nordmark. Målet var at få indsigt i genopbygningsprocessen både fra et professionelt- og et borgerperspektiv. Al data blev indsamlet i løbet af 2019, dvs. ca. fem år efter, at genopbygningen fandt sted. Det betyder, at der siden er reageret på flere af de udfordringer, borgere og professionelle oplevede under genopbygningsprocessen, og at der i dag findes bedre og mere effektive løsninger og tilgange. Dog viser undersøgelsen, at der stadig er stort potentiale for forbedringer, hvis genopbygningen efter oversvømmelse af boligområder i fremtiden skal håndteres på bedst mulig måde. Mange af de uløste udfordringer skyldes, at de er knyttet til opgaver, der ikke er klart definerede eller placeret hos en specifik myndighed eller organisation. Som reaktion på undersøgelsens resultater er der derfor også udviklet en kort anbefaling henvendt til myndigheder. I denne anbefaling er der fokus på opgaver og tiltag, som lige nu befinder sig i en gråzone mellem ansvarlige myndigheder, og derfor ofte bliver overset eller glemt, men som har stor betydning for den overordnede genopbygningsproces.

## 1.1 Rapportens opbygning

Rapporten er opbygget omkring de fire undersøgelsesspørgsmål. Efter denne indledning bliver borgere og professionelles oplevelser af genopbygningsprocessen beskrevet i andet kapitel. Her inddrages resultater både fra spørgeskemaundersøgelsen og gruppeinterviews med borgere, samt interviews med myndigheder og organisationer, der spillede en rolle under genopbygningen af Jyllinge Nordmark. I tredje kapitel bliver de fem vigtigste grunde til at genopbygningen trak ud beskrevet i flere detaljer. Her nævnes også, hvordan samarbejdet i lokalsamfundet modsat havde en positiv effekt på genopbygnings-

processen. Oversvømmelsen efter Bodil i 2013 kom helt bag på både myndigheder og borgere. Ingen havde oplevet noget lignende før. Alle lærte meget om, hvad der fungerede godt og mindre godt under deres håndtering af denne omfattende hændelse. Meget af denne læring har allerede ført til ændringer i praksis, strukturer, samt i relevant lovgivning. De ændringer, der er resultater af læringen under og efter stormen Bodil, beskrives i kapitel fire. I kapitel fem præsenteres et udvalg af de vigtigste elementer, som undersøgelsen viste som problematiske, og som der endnu ikke er fundet en klar løsning på. Derved danner femte kapitel også baggrunden for de beskrevne anbefalinger. Kapitel seks konkluderer på den samlede undersøgelse, og i kapitel syv præsenteres undersøgelsens metode i detaljer.

I rapporten inddrages et udvalg af citater fra undersøgelsens interviews samt diagrammer og grafer, der viser svarene fra spørgeskemaundersøgelsen. Der henvises til konkrete diagrammer og grafer i rapporten med (Figur X). Vær opmærksom på hvor mange, der i alt har svaret på det enkelte spørgsmål. Dette vises som (N=antal besvarelser). De grafer, der ikke inddrages i selve rapporten kan findes i rapportens bilag, som ligger som selvstændigt dokument ved siden af rapporten.. Når der henvises til spørgeskema-svar, som ikke fremgår i rapporten, henvises til nummeret på spørgsmålet i det udsendte spørgeskema (Sp. X). I bilag findes yderligere det udsendte spørgeskema med spørgsmålsnumre, svar på åbne spørgsmål i spørgeskemaet, samt spørgeguides til interviewundersøgelsen.

God læselyst.



# 2. Hvordan blev genopbygningen oplevet?

I dette første kapitel gives der en oversigt over, hvordan genopbygningsprocessen fra 2013 og frem blev oplevet af både borgere og professionelle. Først bliver der givet en indsigt i borgernes oplevelser. To historier er udvalgt for at give et helhedsbillede af den proces, de ramte borgere var igennem. Derefter bliver der gået mere ind i den rolle, som de forskellige professionelle aktører spillede. De centrale aktører, der her beskrives, er kommunen, forsikringsselskaberne, Stormrådet, Røde Kors, redningsberedskabet og elnetselskabet. I beskrivelserne inddrages både borgernes perspektiv fra spørgeskemasvar og interviews og de professionelle perspektiv fra de afholdte interviews.

## 2.1 Borgerne

At få sit hjem oversvømmet opleves af de fleste som en meget dramatisk oplevelse. En oplevelse, der sætter både fysiske og psykiske spor. Hus og ejendele er ødelagte. Følelsen af at ens hjem, den trygge base for hverdagslivet, er væk – i hvert fald for en periode.

Både de fysiske og psykiske aspekter træder tydeligt frem i spørgeskema- og interviewsvar. Med henblik på at skabe et udgangspunkt for at forstå resultaterne i den resterende rapport, indledes der her med to personlige fortællinger. Disse fortællinger vil derefter sætte rammen for, hvad der fremhæves i de følgende kapitler.

### Historie 1

- Genopbygningen tog ca. et år
- 60 cm vand i huset

Så jeg havde lidt over 60 cm. inde i mit hus og næsten 1 m. ude foran. Og som sagt, jeg havde ikke fået flyttet noget som helst, så det hele var bare smadret. Min datters værelse og alt hendes legetøj, det lå i sådan nogle fine kasser. Det var sejlet rundt og væltet rundt i hele huset. Det var sådan rimelig vildt... Og så ja, så anmeldte jeg skaden hos Stormrådet og tog kontakt til mit forsikringsselskab, og det var meget skægt, for de var sådan meget hurtigt ude. De sendte sådan et skadesfirma ud til mig. Det var sådan en nævenyttig kvinde, der kom ud og der var ingen smalle steder. "Så kommer vi i morgen og pakker ned og får kørt det ud til opbevaring" og jeg tænkte "fedt! Der er styr på det!". Og så ringede hun så dagen efter og sagde "hm... du, nu fordi det er stormflod, så kunne de ikke, og så måtte de ikke" og bla bla... Og så var det jo sådan lidt. Nu havde man jo sat næsen op efter at få en masse hjælp, så... Men altså, sådan i det hele taget, det som rystede mig, det var, hvor uforberedte forsikringerne og Stormflodsrådet var på hele den der situation. Der var ikke nogen der anede, hvem skulle hvad og man blev sådan kastet frem og tilbage. Det var ligesom om, at der ikke var lavet en handlingsplan for, hvordan de skulle tackle det der. Og det synes jeg var meget, meget ubehageligt. Normalt hedder det sig at man skal sørge for at skaden ikke bliver værre, så man skal sørge for at rive ud og gøre ved, men samtidig fik vi at vide, at det måtte man ikke før der havde været en taksator, så der gik jeg rundt lige et par dage og tænkte, jamen så må jeg hellere vente. Men det der med taksatoren, det trak jo ud. Så begyndte jeg bare at rive gulv op og smide køkken ud og altså... Sådan så jeg fik ryddet huset relativt hurtigt... Det lignede jo en

krigszone her... Ude foran hvert hus der lå der en bunke gulve, og en bunke indbo, og en bunke gips, og en bunke jeg ved ikke hvad. Det var jo helt vildt. Men for mit vedkommende, da først forsikrings-selskabet ligesom kom ind i kampen, så synes jeg faktisk de var rigtig fine. Og også relativt hurtigt ude med en taksator. Jeg tror indenfor 14 dage eller sådan noget, der havde jeg haft to taksatorer ude - en til bygningen og en til indboet. Og der var ingen problemer, de kunne jo se at mit gulv lå ude foran. Men altså sådan i det hele taget, så synes jeg bare det var fuldstændig kaotisk. Det er nærmest... Det står ikke sådan helt klart oppe i mit hoved, præcis de der dage efter... Fordi jeg synes det var... Det var et chok, et granatchok man nærmest gik rundt i.

(Borger)

## Historie 2

- Genopbygningen tog ca. 4 måneder.
- 2 cm vand i huset

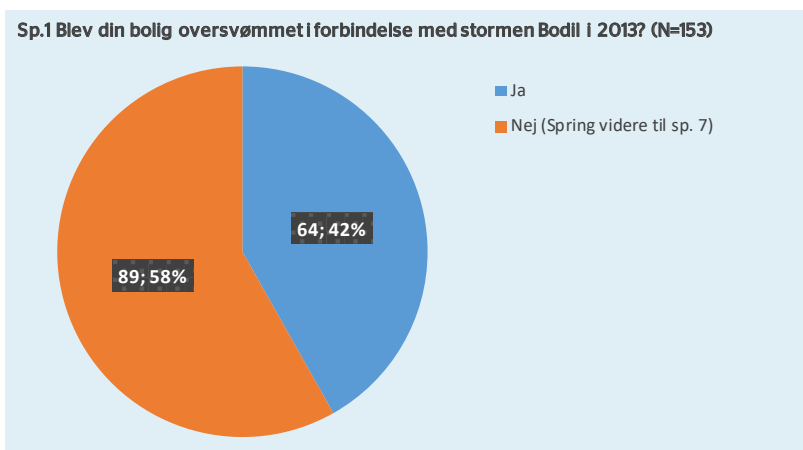
Kl. 24.00 stod man lige op og foden ud af sengen og der var heldigvis tørt og så lige et skridt mere, og nej, der var ikke tørt. Vi fik i alt ca. to centimeter ind. Men det er jo nok. Vi har et hus, der er bygget i 2004, så vi havde fuldt støbt fundament og muret hus osv. Derfor var det sådan rimelig overskueligt at sige, okay de der trægulve bliver aldrig trægulve igen. Så en rundsav på og ud med dem dagen efter. Vi kontaktede forsikrings-selskabet og vi oplevede egentligt en meget stor imødekommenhed og der skulle bare hurtigst muligt en skadeservice på, og jeg kan ikke huske, om vi kontaktede dem i løbet af weekenden eller om det var mandag morgen. Det var nok først mandag morgen. Det var faktisk måske en hotline om søndagen. Men der kom hurtigt recovery på og ved at holde dem til ilden og sige, jamen nu skal I være her, og nu skal vi gøre det og det og det, så formåede vi bare at blive boende. Da strømmen kom tilbage, skruede vi jo op for gulvvarmen, som tog det værste af det. Vi fik hurtigt nogle affugtere på indenfor, sådan en tre-fire stykker, som gjorde vi holdt jul i næsten Hawaii stil, fordi det var jo varmt indenfor. Det var mest synd for vores hund, som skulle være hjemme i løbet af dagen, så stod de der og larmende. Vi slukkede affugterne i løbet af natten. Murværket havde selvfølgelig trukket noget fugt og isoleringen indeni. Recovery igen, de sagde at den isolering den er våd, så udvendige affugter på. Nogle sten ud og ind og ude sugning. Vi var hurtigt færdige. I løbet af februar-marts. Vi boede der igennem hele tiden og fik absolut kun medspil fra vores forsikrings-selskab. En gang imellem skubbede de lidt Stormrådet ind foran sig og sådan, men vi var ikke bange for selv og tage beslutninger, men vi var måske så heller ikke i så granatchok, som nogle med en meter [vand] inde.

(Borger)

Disse to historier repræsenterer forskelligheden for dem, der var berørt. Nogle fik meget vand ind, nogle kun få centimeter. Enkelte (få) kunne blive i deres huse, mens mange måtte genhuses - nogle i helt op til et år. For nogle var det en forvirrende og frustrerende proces hvor de oplevede modstridende beskeder og udmeldinger. For andre var processen mindre kompliceret. For at vise hvor udbredt de forskellige typer oplevelser var, inddrages nu svarene fra spørgeskemaundersøgelsen.

Spørgeskemaundersøgelsen er sendt til 500 husstande i Jyllinge Nordmark, der var placeret i de områder, der var oversvømmede efter stormen Bodil i 2013. Der blev modtaget besvarelser fra 155 personer. Af dem havde 64 fået deres huse oversvømmet (figur 1).

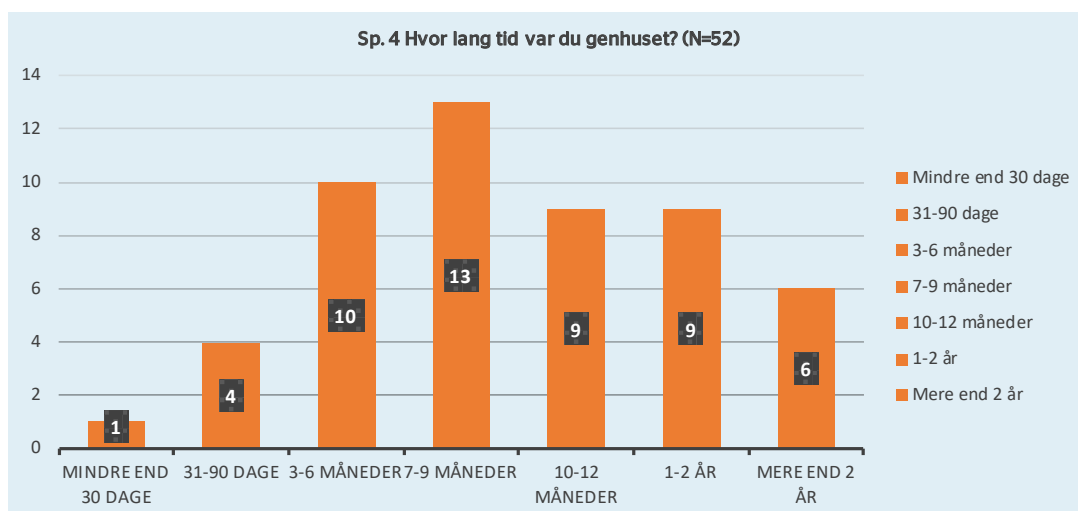




Figur 1: Sp. 1 Blev din bolig oversvømmet i forbindelse med stormen Bodil i 2013?

Figur 1 viser, at 153 har svaret på dette spørgsmål (N=153). Ud af dem har 64 personer (42 %) svaret, at deres bolig blev oversvømmet. 89 personer (58 %) har svaret, at den ikke blev. De resterende diagrammer i rapporten er opbygget på samme måde. Tallene i diagrammerne viser antallet af personer, der har besvaret dette og/eller hvor stor en andel af dem, der har svaret på spørgsmålet (N), som har givet dette svar (%), her eks. 64 ud af 153 personer.

Af de 64 respondenter, der havde fået deres bolig oversvømmet, blev hovedparten, 81%, genhuset (Sp. 2).

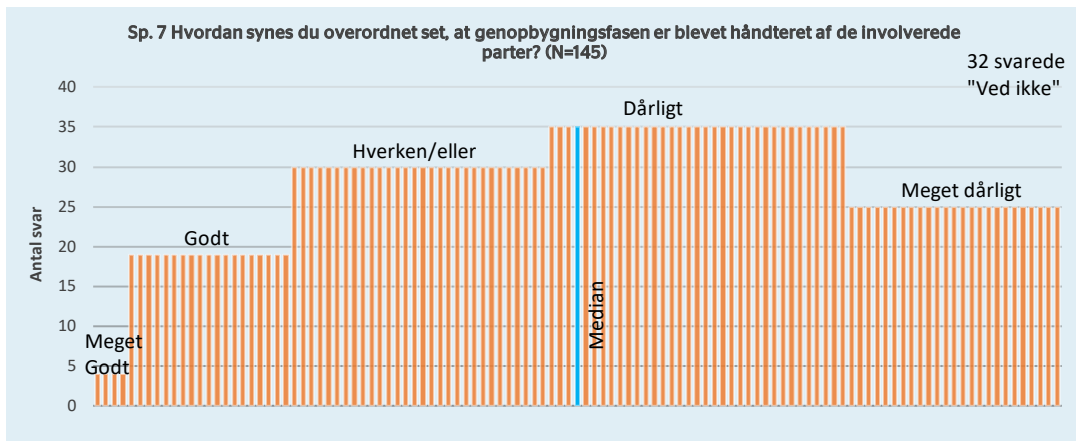


Figur 2: Sp. 4 Hvor lang tid var du genhuset?

Varigheden af genhusningen var meget forskellig blandt de 52, der svarede på spørgeskemaet, som oplevede at blive genhuset. Flertallet af beboerne blev genhuset i 7-9 måneder, men der er også en enkelt genhusning, som varede under en måned, imens 15 var genhuset i mere end et år (figur 2). Dette viser at Historie 2, hvor familien ikke behøvede at forlade deres hus, repræsenterer et mindretal. For langt de fleste betød oversvømmelsen, at de måtte genhuses og for flertallet var denne genhusning på over 6 måneder.

Blandt de, der svarede på spørgeskemaundersøgelsen, var graden af tilfredshed med håndteringen af genopbygningsfasen primært negativ (figur 3). Figuren viser de enkelte besvarelser. Placeringen af medianen i svarkategorien "dårlig" illustrerer dette tydeligt.

Ikke overraskende er der her en signifikant forskel mellem de, der fik deres bolig oversvømmet og de, der ikke fik. De, der havde fået deres bolig oversvømmet, svarer oftere "dårligt" eller "meget dårligt" på spørgsmålet om oplevelsen af håndteringen af genopbygningen.



Figur 3: Sp. 7 Hvordan synes du overordnet set, at genopbygningsfasen er blevet håndteret af de involverede parter?

Svarene på sp. 7 kunne kommenteres i sp. 8, hvilket 108 respondenter har gjort. Det generelle billede i disse kommentarer viser, at der var stor forskel på, hvordan husejerne blev behandlet af deres forsikrings-selskab, og hvad de dernæst blev tilkendt i erstatning. Besvarelsene giver umiddelbart indtryk af, at forsikrings-selskaberne langt fra har haft en ens og transparent proces over for forsikringstagerne. Rigtig mange nævner uenighed med taksator som årsag til utilfredshed med genopbygningen, og flere skriver desuden, at de selv var ansvarlige for at drive meget af processen, og at det derfor var de ressourcestærke og vedholdende, der endte med at få tildelt mest. Dette underbygges af Historie 2 herover, hvor beboernes opfattelse er, at det muligvis var fordi, familien havde overskud til at presse på, at de oplevede en god og fair behandling. Flere nævner i besvarelsene, at processen var alt for langsom og langstrakt, og at der var for mange instanser ind over, hvilket resulterede i dårlig eller manglende kommunikation mellem partnerne. Nogle er desuden utilfredse med kommunen og oplevede ikke, at de var synlige nok. Der er også enkelte, der udtrykker deres tilfredshed med processen. Det skal med, at flere respondenter tilkendegiver, at dette spørgsmål er formuleret for bredt, da de var i kontakt med så mange instanser, at de ikke kan give en kort forklaring, og at der både var positive og negative sider af genopbygningen. Flere af de, der har svaret her, har heller ikke selv oplevet oversvømmelser af deres bolig, og har derfor sparsomme erfaringer med genopbygningsfasen. De gengiver derfor i enkelte tilfælde, hvad de har hørt, nærmere end hvad de selv har oplevet.

Samlet giver spørgeskemabesvarelsene, både de åbne og lukkede, samt de to gruppeinterviews med borgere, et billede af, at langt de fleste, der fik deres hus oversvømmet, oplevede den efterfølgende genopbygningsproces som svær og frustrerende. De oplevede uklar ansvarsfordeling samt kommunikation, usikkerhed om forsikringsdækning og uklarhed om, hvad der forventes af dem. På baggrund heraf må Historie 1 betragtes som den mest repræsentative.

I det næste kapitel: "Hvilke forhold havde betydning for, genopbygningen", bliver der gået mere i detaljer med de dimensioner af genopbygningen, som borgerne havde negative oplevelser med.

## 2.2 Kommunen

Efter oversvømmelsen af Jyllinge Nordmark stod Roskilde Kommune i en vanskelig situation. Juridisk har kommunen ikke ansvar for at bidrage til genopbygningsprocessen efter en stormflod. Samtidig tog de lokale politikere i Roskilde en del af ansvaret på sig og ønskede at hjælpe dem, der var blevet ramt. Borgerne udtrykte også en forventning om, at kommunen tog ansvar.

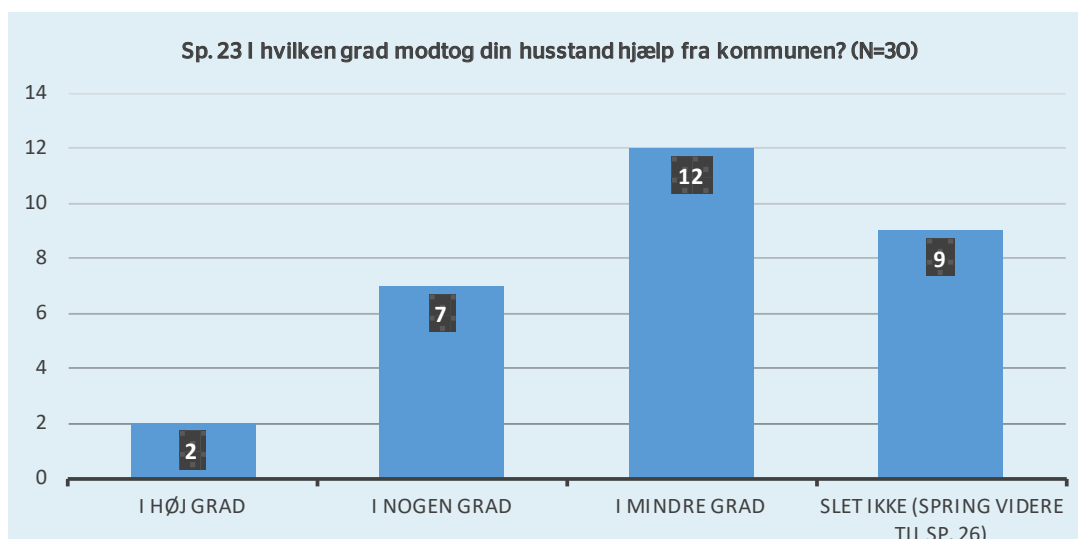
Dette beskriver de kommunalt ansatte som et svært dilemma. De beskriver, at de kunne bidrage til løsning af mindre opgaver, såsom at svare på spørgsmål om grunden til oversvømmelsen, arrangere informationsmøder og bidrage til oprydningen i området. Men det, som betød meget for beboerne, altså forsikringsprocessen og de økonomiske udfordringer, kunne de ikke være behjælpelige med.

Men det akutte problem folk havde var, at der var nogle der var blevet jaget fra hus og hjem, hvor vandet havde stået meterhøjt i deres hus og det var jo så et forsikringsproblem... og hvordan faen kommunikerer man med et forsikringselskab og hvordan... der har kommunen ikke nogen rolle vel, og det var det som måske var en anelse svært for vores politikere at sige, at det har vi altså ikke nogen rolle i, andet end at vi kan så stille os på lodsejernes side og sige til forsikringselskaberne og Stormrådet og lovgiveren at det, det kan simpelthen ikke være rigtigt, at der er en sagsbehandlingstid på så lang tid, når det handler om gisninger, og det kan ikke passe at man tager nogle meget konservative vurderinger og så videre og så videre. Det var sådan noget som vi ikke anede en skid om og ikke havde nogle faglige kompetencer i vel. Det var ren og skær forsikringsvidenskab  
(Kommunen)

Samtidig er der flere af de berørte borgere, der udtrykker, at kommunen kunne have gjort mere. I gruppeinterviewene bliver det nævnt af enkelte, at de havde forventet at kommunen havde støttet dem mere især i form af rådgivning.

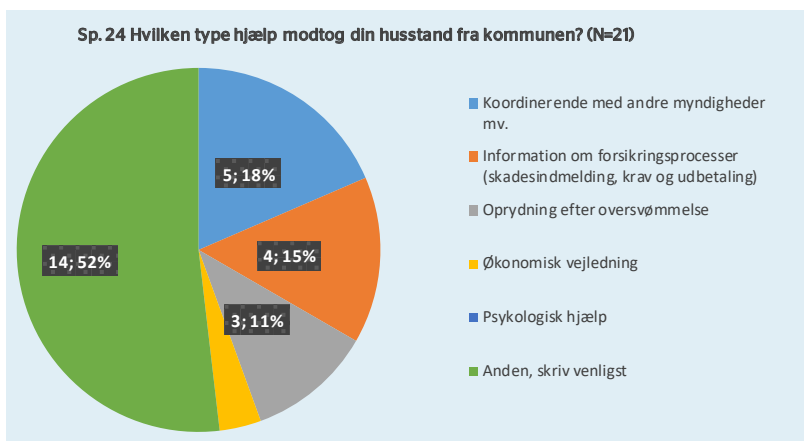
Der findes ikke nogen håndbog som eksempel på, hvordan du skal.... Ingen kunne sige, "I må gøre det her", ikke sandt. Der var ingen som på en måde, som tog ansvar, personer fra kommunen forsøgte, men kommunen var også helt uforberedt.  
(Borger)

Af dem der svarede på spørgeskemaundersøgelsen havde relativt få kontakt med kommunen i genopbygningsfasen: Kun 30 respondenter (sp. 22). Ud af dem var der ni, der modtog hjælp fra kommunen i nogen eller høj grad, imens flertallet tilkendegiver, at de modtog hjælp i mindre grad eller slet ikke (figur 4).



Figur 4: Sp. 23 I hvilken grad modtog din husstand hjælp fra kommunen?

Af dem der modtog hjælp fra kommunen, viser deres svar at hjælpen var af meget forskellig karakter (figur 5, sp. 24). Nogle nævner hjælp til håndtering af byggesager/-tilladelser, imens andre netop nævner, at kommunen afholdt borgermøder med borgmesteren (åbne svar til sp. 24). Til spørgsmålet "Hvilken type hjælp synes du manglede fra kommunen i forbindelse med genopbygningsfasen?" (sp. 25) påpeger flere, at der var mangler i kommunens håndtering, og at bl.a. de ønsker et bedre informationsniveau, proaktivitet i forhold til fremtidige hændelser samt at kommunen tog mere ansvar.



Figur 5: Sp. 24 Hvilken type hjælp modtog din husstand fra kommunen?

I januar afholdt kommunen et borgermøde i Jyllingehallen, hvor de inviterede repræsentanter fra forsikringsselskaberne, Stormrådet, det lokale redningsberedskab og deres egne ansatte til at komme og fortælle om situationen under stormfloden, samt om den kommende genopbygningsproces. Flere lignende borgermøder blev afholdt andre steder i kommunen, hvor der også havde været oversvømmelser. Dog oplevede de kommunalt ansatte, der mødte op, at der var meget begrænset interesse for det de kunne fortælle om årsagerne til oversvømmelsen. Det borgerne var interesseret i at høre om var forsikrings- og dækningsmuligheder. Både i interviews med forsikringsselskaberne og Stormrådet bliver disse borgermøder beskrevet mest som ubehagelige oplevelser, hvor de ansatte følte sig personligt angrebet af de fremmødte borgere.

I tiden umiddelbart efter oversvømmelsen iværksatte kommunen en række tiltag knyttet til oprydning efter skaderne. De satte en midlertidig bemandet genbrugsstation op, i form af en række containere nær det berørte område i Jyllinge Nordmark. De tilbød også at husejerne kunne gå sammen om at bestille en ekstra container til storskrald, der blev afhentet d. 20.12. Dog fremgår det af gruppeinterviewene, at disse tilbud ikke blev opdaget af alle. Flere gange nævnes det, at ikke-berørte borgere i området d. 22.12 arrangerede en stor indsats for at hjælpe med oprydningen, hvor de blandt andet tilbød at hjælpe de berørte med at få kørt affald væk. Men kommunens indsats nævnes ikke. I gruppeinterviewene taler to af deltagerne om, at de ville ønske at kommunen også havde hjulpet dem med deres affald.

**M: Men du stod jo også der med en masse ting udover den 22. og altså, at kommunen simpelthen kunne have haft,**

**L: Ja, sætte nogle containere op, som man bare kunne have jernet det ned i.**

**M: Ja, et eller andet til rådighed.**

**(Borgere)**

Her efterspørges direkte et af de tiltag, som kommunen forklarer, at de faktisk satte i værk. Grunden til dette er muligvis den overordnet set kaotiske situation og den mangler på overblik, som mange af de berørte borgere beskriver, de havde i tiden efter oversvømmelsen. Dette kan betyde, at ellers gode initiativer måske ikke blev opdaget og derved ikke udnyttet.

I grafen (figur 5), over hvilken hjælp borgerne modtog fra kommunen, svarer ingen, at de modtog psykologhjælp. Dette er et område, hvor der var en forventning til kommunen om at tage større ansvar, end den gjorde.

Vi var i en situation, hvor det var meget svært at komme i kontakt med kommunen. Kommunen var, efter min bedste mening, ikke klar. Så når man skulle finde ud af med kommunen; hvem kan man henvende sig til, hvis man har det psykisk dårligt? Så fik man et eller andet telefonnummer på en eller anden. Der var ikke nogen indgang til det her, så det var med til at skabe forvirring, at kommunen ikke kunne tage hånd om solid information til borgerne.

(Røde Kors)

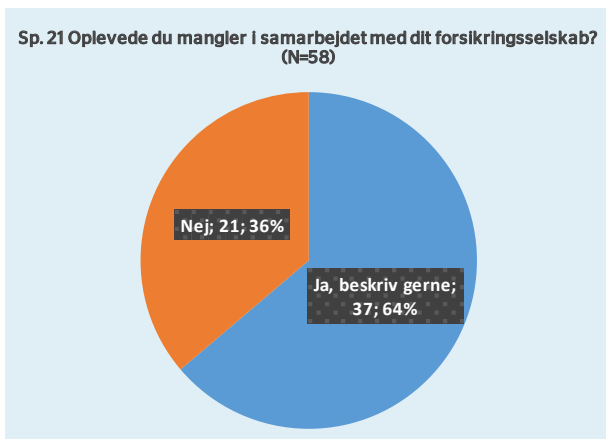
Denne udtagelse fra Røde Kors bliver bakket op af flere borgere. De oplevede, at kommunen ikke stod klar med en krisehjælpsordning, og ikke kunne gøre andet end at henvise dem til det almene psykiske sundhedssystem. Senere i processen afholdt kommunen et borgermøde, hvor en af deres egne psykologer kom ud og fortalte om normale psykiske reaktioner på kriser, som dem, borgerne havde været igennem. Her blev tilmed oprettet en anonym rådgivningslinje, som borgerne kunne ringe til.

Sammenfattende kan det siges, at kommunen i praksis spillede en mindre rolle end borgerne og de lokale politikere forventede, men at indsatsen var i tråd med dansk lovgivning. Dette betød, at de kommunalt ansatte på mange måder oplevede en splittelse mellem, hvad borgere og lokalpolitikere ønskede af dem, og hvad de lovgivningsmæssigt havde mulighed for at gøre. I realiteten udgjorde deres bidrag mindre, praktiske opgaver, såsom hjælp til bortskaffelse af affald og facilitering af informationsmøder.

## 2.3 Forsikringsselskaberne

Forsikringsselskaberne spillede en meget central rolle i genopbygningen, da de stod for den første rådgivning til borgere med et oversvømmet hus. Deres næste opgave bestod i at taksere skaderne og udregne de individuelle erstatningssummer

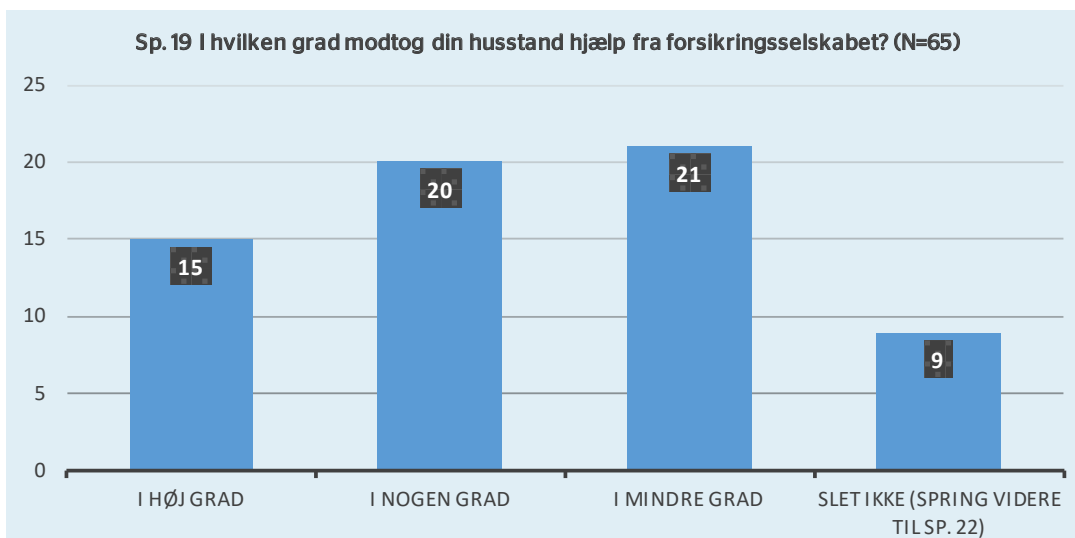
Generelt udtrykker de borgere, som svarede på spørgeskemaundersøgelsen, at de oplevede mangler i samarbejdet med deres forsikringsselskab (figur 6).



Figur 6: Sp. 21 Oplevede du mangler i samarbejdet med dit forsikringsselskab?

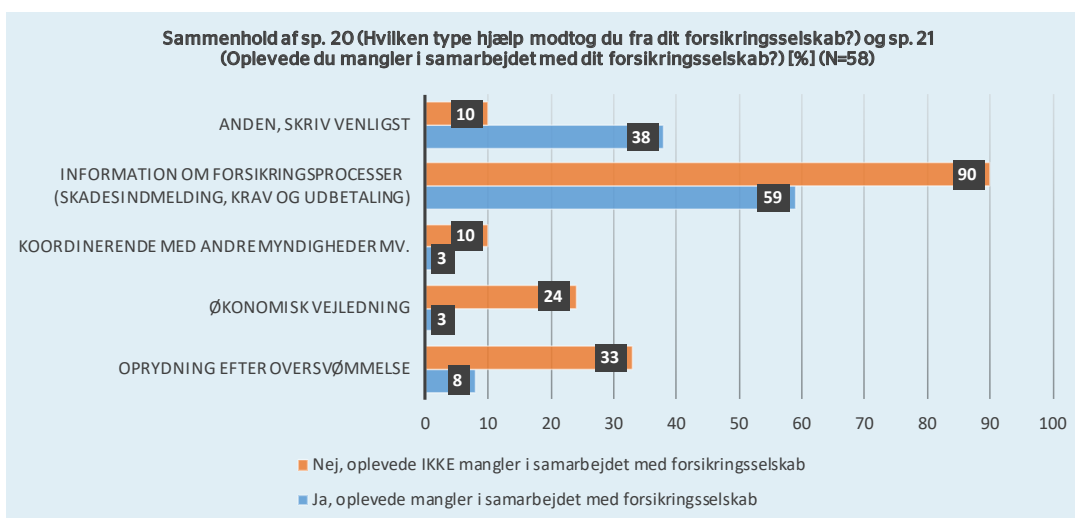
Til dette spørgsmål (figur 6) var der mulighed for at kommentere sin besvarelse yderligere, hvilket 35 ud af 58 respondenter benyttede sig af. Her efterspørges bl.a. en hotline om stormskader, mere kompetent vejledning, åbenhed - især fra taksator, proaktivitet og større kapacitet, så ventetid minimeres. Endelig efterlyses der imødekommenhed og forståelse over for den hårde situation, mange oplevede at befinde sig i.

Flertallet af dem, der fik deres bolig oversvømmet, fik dog, i en eller anden grad, hjælp fra deres forsikringsselskab (figur 7).



Figur 7: Sp. 19 I hvilken grad modtog din husstand hjælp fra forsikringsselskabet?

Til spørgsmålet om hvad de fik hjælp til (sp. 21), svarer 71 % at de fik information om forsikringsprocesser (skadesindmelding, krav og udbetaling), imens 17% fik assistance til oprydningen efter oversvømmelsen (jf. sp. 20). Ved at sammenholde disse svar med spørgsmålet om de oplevede mangler i samarbejdet med deres forsikringsselskab, viser det sig, at det især er gruppen, der alene modtog information eller anden hjælp fra forsikringsselskabet, som mener, at der var mangler i hjælpen. Gruppen af respondenter, der modtog hjælp til oprydning og økonomisk vejledning, er mere positivt stemt (figur 8).



Figur 8: Sammenhold af sp. 20 (Hvilken type hjælp modtog du fra dit forsikringsselskab?) og sp. 21 (Oplevede du mangler i samarbejdet med dit forsikringsselskab?). Tallene er i procent - der var mulighed for at angive flere svar (N=58).

Dette underbygges af interviewene med borgerne som viser, at der var relativt stor forskel på, hvor megen hjælp borgerne modtog fra deres forsikringsselskab. Nogle fik kun hjælp i forhold til den helt konkrete taksering, andre modtog også hjælp af mere praktisk karakter, bl.a. med oprydning. Mængden af hjælp påvirkede, af gode grunde, borgernes tilfredshed med deres forsikringsselskabs håndtering af hændelsen.

Forsikringsselskaberne stod i en uvant situation. Oversvømmelser fra havet er ikke dækket af den almindelige forsikring, men af en statsstyret katastrofeordning, der administreres af Stormrådet. Det vil sige, at det er stormflods-lovgivningen der bestemmer, hvad folk får i erstatning og ikke forsikringsselskabernes egne regler. Når stormflodsskader skal administreres, er det således forsikringsselskabernes ansatte, der tager ud til de ramte kunder og takserer, men de gør det på baggrund af lovgivning.

Når en oversvømmelse indtræffer, er det første spørgsmål derfor, om den kan defineres som en stormflod. Hvis ikke, er der ingen erstatning, hverken fra ens forsikringsselskab eller stormflodsordningen.

Stormfloden ramte Jyllinge Nordmark fredag d. 6. december. Stormflodsrådet gik først sammen og erklærede stormflod tirsdag d. 10. december. I den mellemliggende periode kunne forsikringsselskaberne ikke svare de ramte borgere på, om de overhovedet ville få nogen erstatning, eftersom der rent lovmæssigt ikke var noget de kunne eller skulle gøre, før der var erklæret stormflod.

**Så det første vi gjorde, var at indkalde og finde ud af, hvordan håndterer vi nu det her, for der står række af kunder, hvor vi bund og grund ikke kunne sige, om der var dækning eller ej, fordi vi skulle jo faktisk vente på det her grønne lys fra Stormrådet. Men i løbet af lørdagen tog vi faktisk den beslutning, at vi valgte at sige, at vi er simpelthen nødt til at gøre noget. En af de ting vi gjorde, det var jo selvfølgelig at sige, at vi går ind og så er det os der er garant for at dække de omkostninger, der kunne være i forhold til noget skadeservice. Sådan så kunderne i første omgang kunne få noget hjælp til at få noget vand ud af husene.**

**(Forsikringsselskab)**

Da der var erklæret stormflod og forsikringsselskaberne kunne gå i gang med takseringen opstod en anden udfordring. Ifølge stormflodsloven dækkes for mindre end ved f.eks. almindelige brandforsikringer. Dvs. borgerne havde en forventning om, at de fik dækket mere af deres tab, end de gjorde.

**Altså det her med at have to kasketter på og skulle forklare det her med at jeg kommer som forsikringsselskab, men du kan ikke kigge i dine forsikringsbetingelser. Du er nødt til også at kigge i noget lovgivning og den ser anderledes ud fordi det her er noget katastrofeordning. (...) og så kan man komme med nok så mange argumenter og sige, når ja før 1991 så var der ikke nogen ordning, så skulle du selv betale det hele. Altså man står der og tænker, jeg har brug for hjælp, så er man ikke så interesseret i hele historikken omkring tingene.**

**(Forsikringsselskab)**

At forsikringsselskaberne havde til opgave at kommunikere og administrere regler, som de ikke selv havde indflydelse på, var vanskeligt. Yderligere var stormflodsloven netop blevet redigeret og de nye regler trådt i kraft i 2012. Langt de fleste taksatorer og sagsbehandlere hos forsikringsselskaberne havde derfor ingen tidligere erfaring med at bruge den nye lov.

**Der var kommet den nye stormflodslov, den var blevet reguleret fra den tidligere, så det var også første gang vi skulle sige, hvordan er det, det her skal tolkes.**

**(Forsikringsselskab)**

Fordi så mange skader blev indberettet på samme tid, havde forsikringsselskaberne ikke kapacitet til at behandle dem alle hurtigt nok. De fleste måtte derfor hente eksterne konsulenter ind som hjælp med takseringen og sagsbehandlingen. Nogle var tidligere, nu pensionerede, medarbejdere, men mange kom helt udefra, f.eks. fra Rambøll eller andre større konsulentfirmaer. Disse eksterne konsulenter kendte endnu mindre til den nye lovgivning og håndteringen af den. Dette førte til fejl i takseringer og derfor efterfølgende klager og uenighed med de ramte borgere.

I de to historier fra borgere, der indledte dette kapitel, var det tydeligt, at de var i tvivl om hvad de kunne og måtte gøre selv. Flere fik at vide, at de ikke måtte begynde at tømme deres huse for f.eks. trægulve, før der havde været en fra forsikringsselskabet ude og vurdere. Det virkede for mange borgere som en begrænsning, der ikke virkede rimelig. Dog udtrykker flere forsikringsselskaber at det var nødvendigt, for at undgå udnyttelse af systemet.

Vi har haft sager, hvor folk er, ja undskyld udtrykket, gået fuldstændig bananas med at flå deres hus fra hinanden. Jeg ved ikke, hvordan jeg skal udtrykke det sådan diplomatisk, men vi har jo siddet med en fornemmelse af, at det her det har man gjort uden hensyntagen eller respekt for, at der rent faktisk godt kunne affugtes. Men fordi man havde en rigtig god ide om, at det her gamle lortegulv, køkkenskabe osv. det kunne man bare flå ud, og så kunne man få noget spritnyt ind uden nævneværdig afskrivning. Og så få det hele fjernet inden forsikringsselskabet kom forbi og fik besigtiget.

(Forsikringsselskab)

Sammenfattende kan derfor siges, at der fra borgernes side var en stor utilfredshed med mange af forsikringsselskabernes håndtering af situation. Fra forsikringsselskabernes side var det dog også en udfordrende hændelse. De skulle håndtere en ny lovgivning, som de ikke havde haft indflydelse på eller kendte. Det var dem, der stod til regnskab over for borgerne, selvom de kun forsøgte at føre loven ud i livet. Hændelsen var så stor, at de måtte hive ekstern hjælp ind, hvilket flere eksempler viste, medførte fejl i sagsbehandlingen. Afsluttende oplevede de eksempler på, at nogle borgere forsøgte at få dækning for deres skader på måder forsikringsselskaberne fandt urimelige.

## 2.4 Stormrådet

Officielt er Stormrådets rolle at føre tilsyn med forsikringsselskabernes håndtering af stormflodssager, behandle eventuelle klager og stå for ministerbetjening i sager vedrørende stormflod. Dog betød forsikringsselskabernes manglede kendskab til håndtering af den relativt nye lov, at de under Bodil fik en langt mere aktiv rolle. I første omgang begyndte forsikringsselskaber og borgere at ringe ind for at få hjælp til at forstå og fortolke den nye lovgivning. Kort efter begyndte borgere og lokale politikere at kontakte dem, fordi de fandt den nye lovgivning urimelig i forhold til den lavere dækningsgrad. Dette førte til et borgerpres på de ansvarlige politikere på Christiansborg, hvilket endvidere betød flere opgaver for Stormrådet, da frekvensen i spørgsmål steg drastisk i takt med krav fra ministeriet.

Fra mandag, der efter stormfloden, og så tre måneder frem. Alt arbejdstid, stort set hvad vi kunne overhovedet opdrive, også overtid og arbejde om natten, og sådan noget. Altså, inden for almindelig kontortid der talte vi i telefon uafbrudt. Og folk de blev kastet ud af systemet, for der var simpelthen ikke kapacitet. Så var vi jo nødt til at få nogle flere ressourcer, som også fortsatte med at tale i telefon. Og samtidigt så begyndte folk i Jyllinge, navnlig Jyllinge, de havde været rigtig dygtige til at råbe op, kan man sige, og råbe politikerne op og gøre opmærksomme på, hvad det er, der er problemet. Så de begyndte at skrive til ministeren: 'kan det nu være rigtigt' og (...). Så, det var ministerbetjeningen, så skulle vi svare på spørgsmål og... Jeg har ikke tal på, hvor mange henvendelser, der er kommet til ministeren som selvfølgelig bare blev ekspederet videre til os, som vi også skulle håndtere samtidigt med alle de der telefonopkald. Så det var arbejde i døgndrift i hvert fald i tre måneder fra den stormflod, der kom.

(Stormrådet)

Som resultat af presset på politikerne, skete der i foråret 2014 en lovændring, der gjorde, at de ramte borgere kunne få en større erstatning. Noget af det, der havde været utilfredshed med, var, at det før denne lovændring ikke var muligt at få dækket udgifter til genhusning, til fjernelse af skimmelsvamp og at det ikke var muligt at få erklæret sit hus totalskadet og derved få dækket udgifter til et nyt hus. Yderligere blev den høje selvrisiko set som urimelig. Selvriskoen var udregnet som en procent af erstatningen, og fordi ødelæggelserne var så store, blev denne i nogle tilfælde mere end hundrede tusinde kroner. Alt dette blev ændret ved lovændringen i foråret 2014. Myndighedsbetjening i relation til denne lovændring og de spørgsmål, der kom fra borgerne før og efter, stod Stormrådet også for.

I perioden fra december 2013 og mindst et halvt år frem havde Stormrådet derfor en meget anderledes rolle end den, det officielt er tildelt ved lov. Der var et stort arbejdspress grundet de mange opgaver.



## 2.5 Røde Kors

Røde Kors var en af de aktører, der deltog aktivt i genopbygningen, uden at have en officiel rolle. De forklarer, at de så deres rolle som dem, der udfyldte de huller, som myndighederne ikke havde tid eller ressourcer til. De havde især fokus på praktisk hjælp samt på psykosocial support til de berørte borgere.

Et af deres første tiltag var, at deres frivillige gik fra hus til hus i det berørte område og talte med borgerne i dagene lige efter oversvømmelsen. Dette havde flere formål. For det første at undersøge de berørtes behov. Var der nogle, der manglede hjælp og til hvad? Denne information gav de videre til kommunen, hvor socialforvaltning kunne følge op på den. Det andet formål var at informere borgerne om de andre tilbud Røde Kors havde til dem – f.eks. muligheden for at hente gratis ting i de lokale Røde Kors genbrugsbutikker. Dog beskriver Røde Kors også, at de fandt, at bare det, at de kom rundt og bankede på, blev opfattet positivt. Det viste borgerne, at der var nogen, der var opmærksomme på deres behov og udfordringer. I begge gruppeinterviews blev Røde Kors' tiltag nævnt. Ingen beskrev, at de selv direkte havde benyttet sig af Røde Kors' tilbud, men de omtalte alle deres tilstedeværelse som positiv.

Den information, som Røde Kors samlede ved at gå fra hus til hus, brugte de til at finde ud af, hvordan de bedst kunne tage initiativer til at imødekomme borgernes ønsker.

**Det udmøntede sig jo i de der informationsmøder om normale reaktioner på sådan en situation. Og til den der påskelejr, og til det der familienetværk, og til information om at man kunne få ting, hvis man manglede noget. Det var de fire ting, vi besluttede os at gøre.**

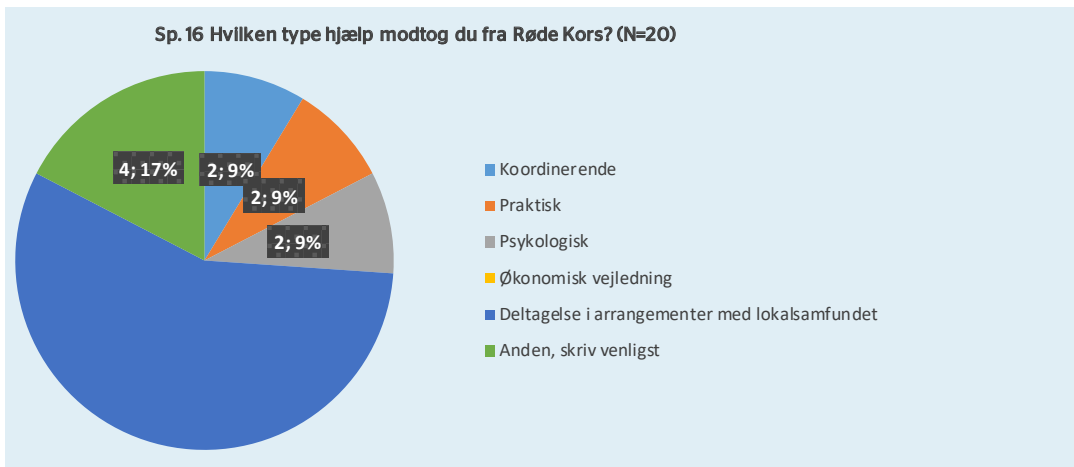
(Røde Kors)

I slutningen af december efter oversvømmelsen arrangerede den lokale Røde Kors-afdeling et informationsmøde i Jyllingeallen, hvor en af Røde Kors' krisepsykologer kom ud og fortalte om, hvordan man kan håndtere en traumatisk hændelse. Det var dette initiativ, som kommunen overtog, hvorefter de selv afholdte et lignende arrangement på et senere tidspunkt.

**Vi holdt også det første møde lige der i juletiden, omkring det psykiske. Hvad er det for nogle reaktioner folk de har? Vi fik en psykolog til at komme og fortælle. Så fortalte han om, hvad der er de normale reaktioner i sådanne nogle situationer. Så det var noget af det, som vi gjorde, og sidenhen gjorde vi så det, at vi lavede et tilbud til børnefamilierne, at de kunne komme på en ferietur til Lalandia i påskeferien. Det var så i april. Men i april, som er mange måneder efter, der boede folk stadigvæk i skurvogne. Det var stadigvæk kaotisk derude, så det var faktisk et tilbud der blev taget godt imod. Vi forsøgte også at starte et familienetværk, altså som fik til huse i en børnehave. Men der viste det sig, at behovet ikke var stort for det.**

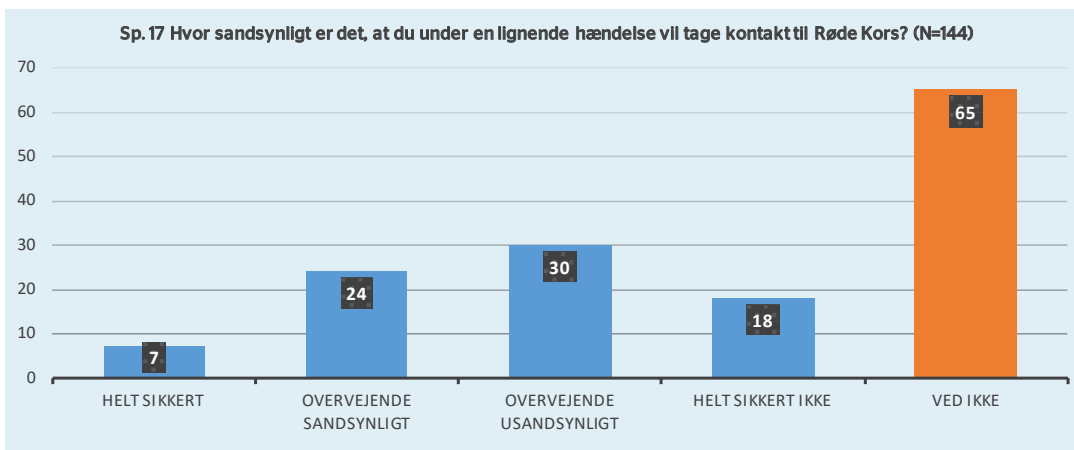
(Røde Kors)

27 respondenter svarer, at de modtog hjælp fra Røde Kors i genopbygningsfasen (sp. 14). Herunder er der to respondenter, som tilkendegiver, at de "i høj grad" modtog hjælp fra Røde Kors (sp. 15). Det er primært i form af arrangementer med lokalsamfundet, at respondenterne modtog hjælp fra Røde Kors (figur 9).



Figur 9: Sp. 16 Hvilken type hjælp modtog du fra Røde Kors?

At kun 27 personer svarede, at de modtog hjælp fra Røde Kors kan skyldes, at behovet ikke var der, men det kan også skyldes, at de ikke kendte til Røde Kors' tilbud.



Figur 10: Sp. 17 Hvor sandsynligt er det, at du under en lignende hændelse vil tage kontakt til Røde Kors?

En stor del af respondenterne er uafklarede i spørgsmålet, om de vil tage kontakt til Røde Kors. Der er kun få, som tilkendegiver at de vil tage kontakt (figur 10). Årsagen til udfaldet af dette spørgsmål kan meget vel være, at det ikke er tydeligt for respondenterne, hvad Røde Kors kan tilbyde. Ifølge Røde Kors bidrog de med flere relevante initiativer, som blev godt modtaget. Af spørgeskemabesvarelsene fremgår det, at mange af disse initiativer ikke blev brugt eller var kendt af alle. Hvis spørgsmålet herover (figur 10) derfor havde lydt, om de ville tage kontakt til Røde Kors for at få psykisk hjælp eller for at kunne hente gratis ting i deres genbrugsbutikker, havde svarene muligvis fordelt sig anderledes.

Ud fra svarene på spørgeskemaet er det svært at konkludere, i hvilken grad Røde Kors' tilbud er efterspurgt, da kun en lille del af borgerne benyttede sig af deres tilbud. Disse svar kunne have været anderledes med en anden spørgsmålsformulering.

## 2.6 Redningsberedskabet

Traditionelt er redningsberedskabets rolle overvejende at hjælpe med at forhindre oversvømmelser i at ske samt at reducere skaderne i tiden under og umiddelbart efter oversvømmelsen.

**Altså hvis man skulle forholde sig helt firkantet til det, der var vores opgave, så var den jo egentlig slut i beredskabets stående definition, da vandet begyndte at trække sig tilbage, men altså vi havde jo opgaver efter og selvfølgelig færre og færre, det var jo sporadisk efterhånden som tiden gik, men vel tæt på en uge efter tror jeg.**

(Roskilde Brandvæsen)

I dagene efter oversvømmelsen bidrog beredskabet med at pumpe vand væk der fra, hvor det ikke kunne løbe væk selv, de indsamlede brugte sandsække og bidrog med oprydning på veje og ved andre fællesarealer. I dette arbejde fortæller de, hvordan de havde et særligt fokus på at være synlige for beboerne.

**Vi gjorde det meget synligt at vi var deroppe for at løse en eller anden opgave. Og i den sammenhæng gik meget tid på, faktisk at borgerne kom og talte om den indsats der nu havde været. Vi havde to brandfolk deroppe, som bor i området, som jo var ramt af det og det var egentlig med afsæt i det at vi lagde os fast på at man bare skulle være tilgængelig, for det kunne være der var nogen, der bare havde brug for at komme af med noget, af hvilken som helst slags i øvrigt. Midt ude i skadeområdet satte vi en bus hvor der stod Roskilde Brandvæsen på. De busser som vi kørte ældre mennesker rundt i normalt. Så den brugte vi simpelthen til det. Så kunne folk komme ind der og snakke. Så kunne vi sige at forsikringselskabet f.eks. deres nummer er der, hvis det er. Forsyningsselskabet dem ved vi er i gang dernede hvis det er.**

(Roskilde Brandvæsen)

Som alle andre professionelle der blev interviewet til undersøgelsen, beskriver beredskabet, at de var helt uforberedte på en så omfattende hændelse.

**... det tør jeg godt sige, vi var fuldstændig uforberedte på den type hændelser og det var jo ikke bare os. Ingen var jo forberedt tænker jeg. Nogen kan sige, ikke engang beboerne jo. Og det er jo også en af årsagerne til at vi jo endte der, hvor vi endte reelt set, med så mange oversvømmede boliger.**

(Roskilde Brandvæsen)

## 2.7 Elnetselskabet

Elnetselskabet spillede en rolle i den meget tidlige genopbygningsfase. Da vandet steg, blev strømmen afbrudt til det område, der var truet af oversvømmelse. Da vandet trak sig tilbage, var flere af el-skabene beskadiget og måtte renses og repareres, før de berørte husstande igen kunne få strøm.

Da mange huse også havde haft vand indenfor, måtte elnetselskabets ansatte i dagene efter oversvømmelsen i kontakt med beboere i alle de oversvømmede huse. De måtte være sikre på, at der var taget de nødvendige forholdsreglerne i folks huse, før de fik strømmen tilbage. De gik derfor fra hus til hus, og i de huse, hvor der ikke var nogen hjemme, efterlod de et brev og bad beboerne kontakte dem.

**Vi fik jo lynhurtigt fremstillet nogle flyveblade, fordi da vandet begynder at trække sig tilbage, så begynder vi jo at reparere. Og så skal vi til at sætte spænding på igen. Udfordringen her var, at vandet havde været inde i folks huse. De var oversvømmede. Det havde så også trukket sig tilbage. Så vi ville jo ikke sætte spænding på deres tavle, medmindre vi havde snakket med kunden derinde, fordi det kan være at der er noget, som er gået i stykker derinde. Så hvis vi sætter spænding på, så futter huset af.**

(Elnetselskab)

Tre dage efter oversvømmelsen var alle huse igen tilsluttet elnettet. Det er interessant, at denne relativt lange strømafbrydelse fylder meget lidt i interviewene med borgerne. Kun to nævner det, den ene i sammenhæng, med at hun fortæller, at de første dage kører deres affugtere på strøm fra en generator.

**Beboernes reaktion er jo rigtig meget præget af deres hjem, elforsyningen er jo en lille del af det, de står jo med et hjem, de kan overhovedet ikke overskue situationen, så de er jo kede af det. De er jo kede af det på rigtig mange fronter. Og selvfølgelig så meget vi kan hjælpe dem med at**

få normaliseret deres situation, jo bedre. Men det er jo deres hjem, der er ødelagt. Så deres fokus er noget andet. Så vi skal som operatører simpelthen være professionelle og sørge for at tingene sker sikkert.

(Elnetselskab)

Dette citat viser, at der fra elnetselskabets perspektiv tegnedes sig det samme billede, som både borgere og flere af de andre professionelle nævner. Dagen umiddelbart efter oversvømmelsen var for de ramte borgere karakteriseret af chok og forvirring, og i denne situation var strøm-situationen kun en lille del. Det kan dog også være et udtryk for, at elnetselskabets folk var tilstede og gik rundt og talte med alle ramte beboere, gav dem en følelse af, at de var informeret og vidste hvad der foregik. Derfor blev strømafbrydelsen ikke opfattet som endnu en usikkerhed, og blev set som mindre problematisk.

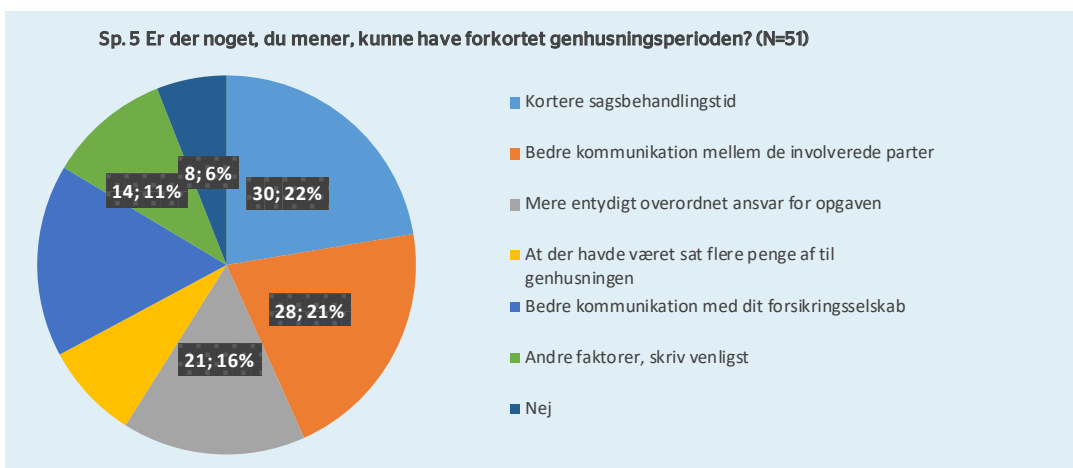
Da strømmen var tilbage i alle huse, havde elnetselskabet ingen videre rolle i genopbygningen.



# 3. Hvilke forhold havde betydning for genopbygningen?

Kapitel 2 beskriver genopbygningen af Jyllinge Nordmark, som den blev oplevet af de involverede. I dette bliver der gået i detaljer med årsagerne til at genopbygningen af Jyllinge Nordmark trak ud, og et enkelt element, som havde en positiv indflydelse på genopbygningsprocessen fremhæves.

Ved spørgsmålet om, hvad der kunne have forkortet genhusningsperioden og derved perioden frem til, at borgerne var tilbage i deres eget hus og i deres tidligere hverdagsliv, er der stor spredning i svarene (figur 11). De fire mest hyppige forhold, der fremhæves er; 1) kortere sagsbehandlingstid (22%), 2) bedre kommunikation mellem de involverede parter (21%), 3) mere entydigt overordnet ansvar for opgaven (16%) og 4) bedre kommunikation med forsikringselskab (16%). Vigtigheden af disse fire emner bliver underbygget af svarene fra de to gruppeinterviews med borgere og illustrerer tilmed forholdene i de to historier, der indledte denne rapport.



Figur 11: Sp. 5 Er der noget, du mener, kunne have forkortet genhusningsperioden?

Borgenes perspektiv på årsagen til den langtrukne genopbygningsproces bliver bakket op af flere af de professionelle, her især kommunen, Stormrådet og til dels forsikringselskaberne. Dog har, især Stormrådet og forsikringselskaberne, i interviewene større fokus på årsagen bag den langsomme behandling og den uklarhed, der eksisterede. Til spørgsmålet om "Hvorfor genopbygningen tog tid?" blev der gennemgående givet følgende to svar blandt de professionelle aktører: (1) Ingen var forberedt på en hændelse som denne og (2) De lovændringer, der havde fundet sted omkring dækning af stormflodsskader umiddelbart før hændelsen samt den lovændring der fandt sted umiddelbart efter hændelsen.

På baggrund af svar fra både borgere og professionelle er følgende fem emner udvalgt, idet de vurderes at have haft størst indflydelse på længden af genopbygningsprocessen; (1) manglen på forberedelse, (2) usikkerhed om ansvarsfordeling, (3) manglende kommunikation, (4) usikkerhed om forsikringsdækning og (5) udfordringer knyttet til at være sin egen bygherre. Disse fem vil nu blive gennemgået i detaljer.

Kapitlet afsluttes med at pege på det stærke lokalsamfund som et element, der derimod havde en positiv effekt på genopbygningen.

### 3.1 Manglen på forberedelse

Overordnet beskriver næsten alle de professionelle aktører, at stormen og senere stormfloden, kom helt bag på dem.

**Altså hvorfor det blev så slemt det tror jeg simpelthen var fordi der ikke var nogen der var klar over hvilken mængde vand der kom. Det kom simpelthen bag på alt og alle. Kommunens beregner, beredskabet, politiet, beboere. Alle. Der var slet ikke nogen der troede at der kunne komme så meget vand ind på så kort tid. Det har vi lært at det kan der!**

**(Roskilde Brandvæsen)**

Beredskabet spillede, som beskrevet, kun en rolle under selve oversvømmelsen og få dage efter. Men også de aktører, som kom på banen senere, udtrykker den samme oplevelse af at være uforberedte; altså både kommunen, Røde Kors, Stormrådet og forsikringsselskaberne.

Det samme billede giver borgerne. Flere beskriver, hvordan de aldrig nogen sinde havde skænket muligheden for at blive oversvømmet en tanke.

**Jeg var totalt uvidende om at sådan noget kunne ske, fordi vi købte hus i 2002 og jeg vidste ikke hvad grundkoten egentlig var. Der stod godt at digerne skulle være minimum 1,5 m. og det var de nok også. Men vi vidste jo ikke rigtig at vand kunne komme ind til os. Vi har boet der 11 år og ligesom pludselig sker det der, ikke også...**

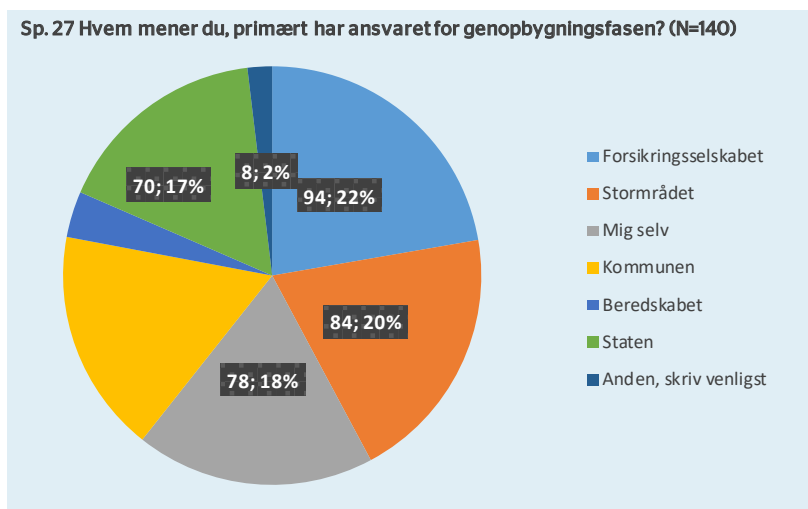
**(Borgere)**

Hverken borgere, organisationer eller myndigheder havde derfor en klar plan for at håndtere en sådan hændelse og slet ikke for genopbygningen efter. Alle var nødt til at finde frem til løsninger og muligheder, mens de stod i det. Elnetselskabet beskriver dog, at de havde oversvømmelseskort for denne høje vandstand, hvilket gjorde, at de kunne reagere i tide og derved undgå nogle af de strømafrydelser, der ellers kunne være sket. Men husejerne havde aldrig sat sig ind i reglerne for oversvømmelser fra havet, selvom de boede tæt på kysten. Det havde aldrig fremstået relevant. Når borgerne ringede til deres forsikringsselskab de første dage, var mange ansatte lige så usikre på reglerne som borgerne selv. Som Historie 1, i kapitel 2 her over viser, var mange borgere i tvivl om, hvor meget de måtte gå i gang med at rydde deres huse. Dette betød, at usikkerheden, især i de første døgn, forsinkede de nødvendige handlinger, som kunne have reduceret skaderne.

Fra borgere og myndigheder lyder det samstemmende, at hvis de havde været mere forberedte, ville det have forkortet den efterfølgende genopbygningsproces.

### 3.2 Usikkerhed om ansvarsfordeling

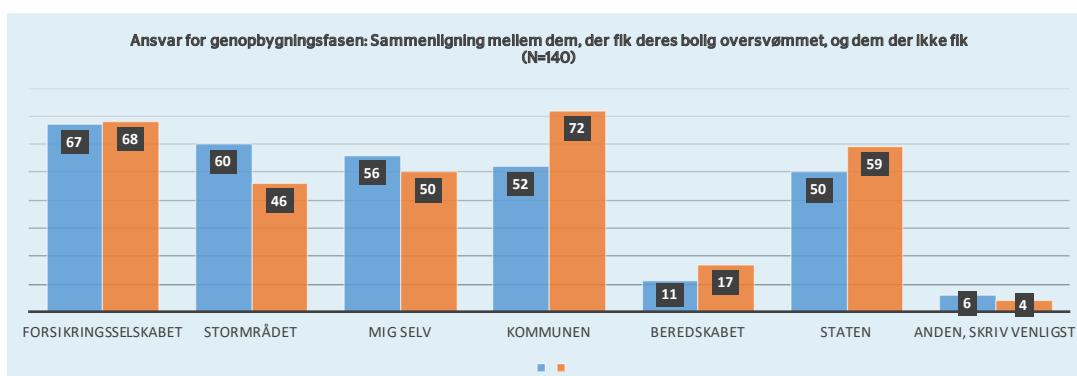
Et gennemgående tema i svarene på spørgeskemaundersøgelsen er, at respondenterne har oplevet usikkerhed om ansvarsfordelingen. Figur 6 viser, at der er stor uenighed om, hvem der bør have det primære ansvar for genopbygningsfasen. Forsikringsselskaberne, Stormrådet, borgeren selv, kommunen og staten får alle mellem 17-22 % af svarene. Der er dog en lille overvægt af respondenter som mener, at ansvaret primært ligger hos forsikringsselskaberne og i Stormrådet (figur 12). Spørgsmålet kan kritiseres for at kunne forstås på to måder. Som 1) hvem besvareren mener ideelt burde have ansvaret og 2) hvem der i realiteten har ansvaret. Dette kan muligvis forklare de 18% der svarer, at det primære ansvar ligger hos dem selv. Dog må den overordnede konklusion på denne dette diagram være, at der eksisterer usikkerhed om, hvem der har det primære ansvar.



Figur 12: Sp. 27 Hvem mener du, primært har ansvaret for genopbygningsfasen?

På det åbne spørgeskemaspørgsmål, om hvilke andre aktører, der kunne have bidraget med hjælp i genopbygningsfasen (sp. 26), er der 41 besvarelser. Langt hovedparten nævner, at staten skal tage et større ansvar. En respondent skriver bl.a.: "Alle opgaver omkring sådan store sager, som har holdt samfundet som interessenter, skulle løftes på statsligt niveau, og ikke behandles i diverse kommuner".

Hvis spørgsmålet om, hvem der har det primære ansvar (sp. 27), kobles med spørgsmålet om, hvorvidt man selv har oplevet oversvømmelser (sp. 1), kan man se, at de, der fik oversvømmet deres bolig, er mere tilbøjelige til at mene, at Stormrådet har et ansvar end de, der ikke fik oversvømmet deres bolig (figur 13). Omvendt har de, der ikke selv har oplevet oversvømmelser, en større tendens til at udpege kommunen, beredskabet og staten som de primært ansvarlige. En forklaring på dette kan være, at de, der selv har håndteret en oversvømmelse, har erfaret, at de der havde mest indflydelse på denne proces, var Stormrådet. De, der ikke selv har oplevet oversvømmelser, har en tendens til at se på de aktører, der i andre sammenhænge oftest har eller tager ansvaret.



Figur 13: Sp. 27 Hvem mener du, primært har ansvaret for genopbygningsfasen? Procentvis sammenligning mellem de, der fik deres bolig oversvømmet og de der ikke fik (jf. sp. 1).

Uenigheden i hvor ansvaret placeres kan være med til at forklare de kommunalt ansattes dilemma med at leve op til deres borgeres forventninger.

**Så er det jo en situation, tænker jeg, hvor at man som kommune har svært ved at sige; "hvad er et formelt ansvar, hvad er ikke et formelt ansvar", altså man har bare nogle borgere, der er så meget i krise, så kommunen kommer til at gøre hvad man kan for at understøtte dem med genhusning. (Kommunen)**

Borgerne startede ud med at have en forventning til, at kommunen har og kan tage et større ansvar, end det er muligt, hvis de skal følge lovgivningen. Samtidig ønskede de kommunalt ansatte at hjælpe. Dette skabte en uklarhed både blandt ansatte og borgere om kommunens reelle ansvar.

De professionelle aktører beskriver, at under selve oversvømmelseshændelsen var ansvarsfordelingen klar og til dels også efter. Eksempelvis var kommunen og redningsselskabet klar over, at de ikke officielt havde et ansvar for genopbygningen, efter vandet havde trukket sig tilbage. Stormrådet havde en defineret rolle i forhold til at vurdere, om der var tale om stormflod eller ej, og om forsikringsselskaberne skulle sende taksatorer ud for at vurdere skaderne. Men i udførelsen viste der sig alligevel uklarheder og udfordringer. Kommunens dilemma herover er et eksempel. Et andet eksempel var tolkningen af stormflodslovgivningen. Var det Stormrådet, der havde ansvaret for fortolkningen og formidlingen af denne til forsikringsselskaberne, eller var det det enkelte forsikringsselskab, der stod for fortolkningen? Hvem havde ansvaret for at minimere skaderne i folks huse, var det husejerne selv eller forsikringsselskaberne? Disse usikkerheder, samt at alle generelt var uforberedte, påvirkede beslutningsprocesser og gjorde at genopbygningen trak ud.

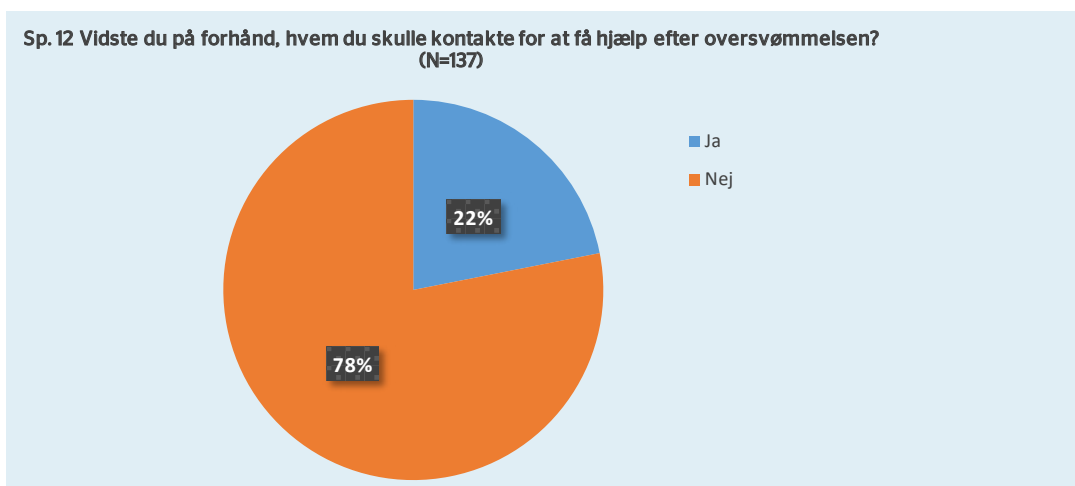
### 3.3 Maglende kommunikation

I forlængelse af usikkerheden om ansvar kommer udfordringer relateret til kommunikationen mellem borgere og myndigheder. Alle deltagerne i gruppeinterviewene forklarer, at det, de mest manglede i dagene efter hændelsen, var information om, hvad de kunne og skulle gøre.

**Vi fik jo så fat i (...) forsikringsselskabet, da det så blev hverdag og så fortalte jeg jo historien og at det var altså oppe i bunden af gulvbrædderne. Nå, sagde forsikringsselskabet så, du må ikke gøre noget før taksatoren har været der. Og som du siger, ville man jo meget gerne have haft nogle, som sagde hvad man skulle og måtte gøre ikke. Og jamen der var jo vådt, men jeg måtte ikke gøre noget. Men naiv som man nu er, og lidt i krise, og tror på de der autoritære. Så dum som man er. Så jeg ventede på og troede på at taksatoren kom i januar, og da hun så så det, sagde hun, at det der det skal op nu, men så målte hun jo lige fugten op i væggene, som var ødelagt op i en meters højde eller halvanden. Vandet var jo lige så stille trængt op, både i yder- og indervægge. Men det eneste vi fik dækket, det var gulvet. Huset skulle rives ned. Det var totalt ødelagt, hele huset var ødelagt, fuldstændig!**

(Borger)

Dette er et af de værre eksempler på, hvordan misvisende information eller misforståelser førte til en meget større skade, end hvis der var handlet rigtigt fra starten. En årsag til dette kan være den usikkerhed, der eksisterede internt hos forsikringsselskaberne, men kan også kobles til et overordnet problem med kommunikationen.

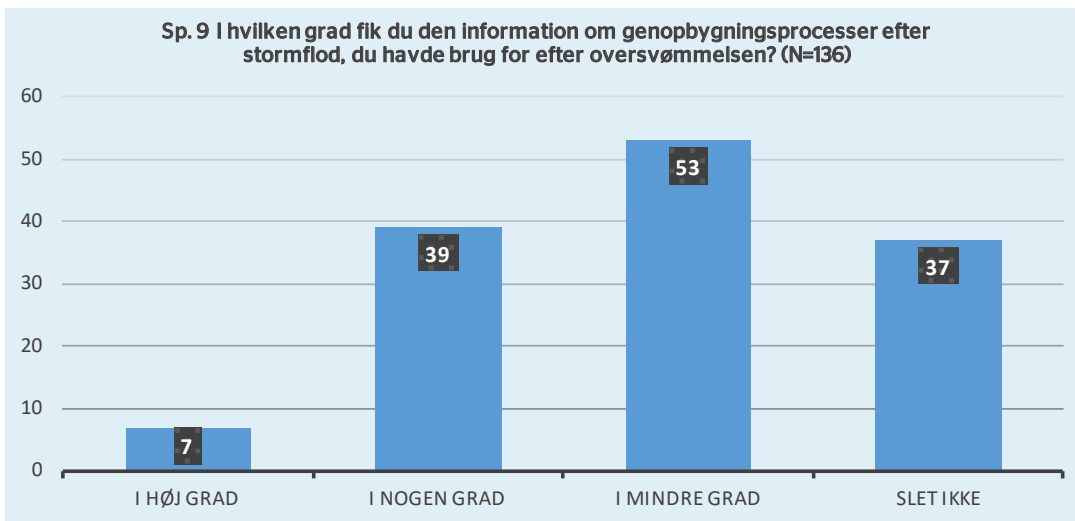


Figur 14: Sp. 12 Vidste du på forhånd, hvem du skulle kontakte for at få hjælp efter oversvømmelsen?

Figur 14 viser, hvordan langt de fleste, dvs. 78 %, ikke vidste, hvem de skulle kontakte efter oversvømmelsen for at få hjælp. Dette underbygger, at der var en manglende viden hos borgerne, der kan forklares



med at de ikke på nogen måde var forberedte på denne type hændelse. Yderligere understreger det, at myndigheder og organisationer i denne type situation ikke kan forvente, at borgerne tager første skridt i forhold til at skaffe sig den nødvendige hjælp og information. Dette bliver underbygget af den følgende graf (figur 15), hvor hovedparten svarer, at de "i mindre grad" eller "slet ikke" fik den information de havde brug for.



Figur 15: Sp. 9 I hvilken grad fik du den information om genopbygning efter stormflod, du havde brug for.

### 3.4 Usikkerheder omkring forsikringsdækning

I analysen af de kvalitative interview var forsikringsdækningen det emne, der fyldte mest hos borgerne. Yderligere fyldte det, af gode grunde, meget i interviews med forsikringselskaberne og Stormrådet, men blev også nævnt i interviewene med både kommunen, beredskabet og Røde Kors. Omtalen af udfordringer med forsikringsdækningen rakte i interviewene ud over problemerne med uforberedte forsikringselskaber og dårlig kommunikation. Et stort emne var også rimeligheden i, i hvilken grad man som oversvømmet husejer blev dækket, og forståelsen af reglerne knyttet til dækningen ved stormfloder.

#### 3.4.1 En katastrofeordning vs. en almindelig forsikring

Som beskrevet knyttede den helt store udfordring sig til, at en stormflod betragtes som en katastrofe. Den er derfor ikke dækket af boligejernes almindelige forsikring, men siden 1991 har denne type hændelser været dækket af den katastrofeordning, som Stormrådet administrerer.

Flere udtrykker, at det i særdeleshed var svært at forstå forskellen mellem dækning af direkte skader og indirekte skader for både berørte borgere og forsikringselskaberne. En almindelig forsikring dækker alle skader relateret til en hændelse, men stormflodsordningen dækker kun de direkte skader. I eksemplet herover, i afsnit 3.3, hvor en husejer fik ødelagt hele sit hus pga. fugt, men hvor kun gulvene blev dækket, er forklaringen på forskellen mellem direkte skader (kun gulvet blev oversvømmet) og indirekte skader. Dette fremstod for mange uforståeligt og uretfærdigt og førte til uenigheder mellem berørte borgere og forsikringselskaber.

**Set fra min stol, der havde jeg uhyggeligt mange samtaler med skadelidte, som måske nok ikke var helt klar over, hvad dækningsomfanget var under Stormflodsordningen. Nu siger jeg sammenstød, og det er måske ikke det helt rigtige ord, men vi har haft mange diskussioner og vi har haft mange tvister med folk, som har haft et indtryk af, at Stormflodsordningen, det er nøjagtigt det samme som en helt almindelig bygningsforsikring, og at dækningsomfanget naturligvis er det samme.**

**(Forsikringselskab)**

Bodil kom, som beskrevet, bag på alle professionelle aktører, men mindst lige så meget bag på beboerne i Jyllinge. Dette betød derfor også, at ingen havde forholdt sig til forskellen mellem brandskader og

stormflodsskader. Som borger i Danmark går de fleste rundt med en grundlæggende tro på, at hvis vores huse og ejendele bliver skadet, vil de blive fuldt dækket af forsikringen. Alle deltagerne i begge gruppe-interviews fortæller, at det også var deres umiddelbare forventning efter oversvømmelsen af deres huse. Først da de kontaktede deres forsikringsselskaber, blev de bevidste om, at dette var en anden situation.

Denne forvirring blev ikke mindre i det videre samarbejde mellem berørte borgere og forsikringsselskaberne. Som beskrevet kom de taksatorer, som boligejerne mødte, fra deres eget forsikringsselskab, men de repræsenterede Stormrådet.

Vores han sagde, "Davs. Jeg kommer fra din forsikring, men jeg har en anden kasket på i dag. Jeg har Stormrådet-kasket på."

(Borger)

### 3.4.2 Myndigheder og lovgivere - hvem kan ændre?

Når de berørte borgere ikke var enige i den vurdering, deres forsikringsselskabs taksatorer foretog, måtte forsikringsselskaberne henvise til Stormrådet og den tilknyttede lovgivning.

Det der jo var en af vores store udfordringer som administratorer af et regelsæt, det at man ikke bare kan lave om på det. Det opstod der rigtig meget af, nede fra Jyllinge specielt: "Det kan ikke passe, at vi ikke kan få erstatning af det her eller det her og det her". Det kom der selvfølgelig en masse larm om hos politikerne også, så reglerne blev så også ændret lige efter. Det trådte i kraft med tilbagevirkende kraft. Det trådte i kraft i april, eller sådan noget, 2014. Men det måtte håndteres, at vi ikke bare kunne lave om på tingene. Og det var der mange, der syntes at "det er for dårligt. Stormrådet siger, at vi ikke kan få erstatning af det, men det kan ikke passe". Og hvis man ønskede at læse reglerne, så kunne det sagtens passe, men det var ikke det, der var i spil. Det der var i spil, det var, at man så jo slet ikke det her som stormflod dvs. en hård ordning. Man så det som: "hvad plejer jeg at få fra forsikringsselskabet, hvis et eller andet går i stykker, eller bilen bliver smadret eller sådan noget". Og det fik de ikke.

(Stormrådet)

Dette citat udtrykker den udfordrende situation, som taksatorer, forsikringsselskabernes sagsbehandlere og ikke mindst Stormrådet, stod i undervejs. De blev stillet til regnskab for deres forvaltning af en lov, som de berørte borgere fandt meget kritisabel, men de var myndighedspersoner, der måtte følge loven. De havde ikke mulighed for at ændre den. Først da der skete en lovændring i april 2014, kunne de ændre deres procedure. Og som beskrevet ovenfor førte dette til forlænget sagsbehandlingstid, som de også blev stærkt kritiseret for.

### 3.4.3 Lovændringer

At de professionelle aktører var uforberedte på, at en sådan hændelse kunne ramme i Danmark, blev blandt forsikringsselskaberne og Stormrådet forstærket af den ændring af stormflodsloven, der havde fundet sted umiddelbart før, og som endnu ikke var afprøvet i praksis.

Så den store test, det blev så en kæmpe test, for der er jo også nogle, som vi har talt om efterfølgende, der har vi talt om: "kunne I ikke bare have haft en lille stormflod, ligesom dem i 2011? en træningsstormflod". Så vi kunne have håndteret ting, så vi kunne have samlet op på det. Så vi kunne have tænkt: "hvad var det, der var godt og skidt?" og sådan noget. Sådan skulle det ikke være. Det blev en kæmpe stormflod med 3000 skader.

(Stormrådet)

Det betød at de, der skulle håndtere forsikrings spørgsmål efter oversvømmelsen, som nævnt ikke havde erfaring med at fortolke og bruge den nye lovgivning. Yderligere skete der endnu en lovgivningsændring i april 2014. Denne ændring skete som resultat af pres fra borgere og lokalpolitikere, der fandt den

gældende lovgivning uretfærdig. Dette betød en kraftig forlængelse af sagsbehandlingstiden hos alle forsikringselskaber.

**Vi havde været ude og nogenlunde sikre os, at vi kunne gå i gang (med genopbygningen af vores kunders huse) og vi havde haft vores skadeopgørelser ude hos de skadelidte. Og så kommer lige pludselig i april en lovændring, og det var nok det der i virkeligheden gjorde, at man blev mest forbandet. Det var, at så måtte vi samtlige skadesager igennem igen. Ja, vi måtte lave om-taksationer, vi måtte finde ud af nogle ting som lige pludselig blev dækningsberettiget, det måtte vi se og få takseret og puttet ind i.**

(Forsikringselskab)

Dette sidste citat beskriver den frustration samtlige forsikringselskaber udtrykker, over at alle sager skulle genbehandles. Oversvømmelsen var først kommet bag på dem og det havde ført til massivt overarbejde. En situation, der blev værre og trak alle sagsbehandlingstiderne ud som resultat af ændringerne i lovgivningen, der f.eks. nu dækkede flere følgeskader, så som skimmelsvamp. Dette kunne kun konstateres ved at taksatorerne kom ud endnu engang.

Der er ikke tvivl om, at uenigheder om dækningen, som medførte klager og ekstra gennemgang af sager, havde stor indflydelse på, at genopbygningen for mange husejere trak ud. Det blev forstærket af lovændringerne både før og efter Bodil ramte i 2013. Lovændringen i foråret 2014 gav boligejerne større erstatninger, men medførte også en kraftig forlængelse af sagsbehandlingstiden.

### 3.5 Udfordringerne knyttet til at være sin egen bygherre

Stormflodsordningen dækker som sagt kun udbedring af skader. En ting den ikke dækker, til forskel fra brandforsikringer, er byggerådgivning. Det betød, at de ramte boligejere selv stod for alt, der omhandlede koordinering af og beslutninger om genopbygningen af deres huse.

**Og der er spillereglerne altså også lidt anderledes når man snakker stormflodsordninger, fordi selskaberne var ude og taksere den direkte skade og lavede en opgørelse ud fra det. Men selve reparationen, altså igangsættelse, kontakt med håndværker osv. osv. Jamen det er jo skadelidte selv, som skal varetage hele den funktion. Man bliver lige pludselig bygherre, og der havde vi en del kunder, der havde den forventning at det var da ikke deres problem. Altså deres skade var da dækket af stormflodsloven, så måtte det da ligesom være forsikringselskaberne, der måtte ud og agere både håndværker og bygningsingeniører og alt muligt andet, ikke.**

(Forsikringselskab)

Dette beskriver flere som en svær situation. De havde ikke den nødvendige viden, og de var samtidig psykisk ude af balance pga. den kaotiske situation, de stod i. I den situation var det svært at sætte sig ned og danne sig det nødvendige overblik og tage rationelle og gennemtænkte beslutninger. Flere efterspurgt derfor professionel hjælp, og nogle valgte også at købe sig til det, f.eks. i form af fugtteknikere.

**Altså jeg bor i et murstenshus og der... jeg valgte simpelthen at hyre sådan en rådgivende ingeniør, til alt det der affugtning fordi jeg var så meget nervøs for isolering i væggene og alt det der. Jeg var i hvert fald glad for, at jeg havde hyret den der rådgivende ingeniør, for de kom ud og tog nogle prøver, altså borede huller i gulvet og i væggene, og lavede nogle fugtprøver før de begyndte at affugte og så kom de sådan løbende, en gang i mellem og tjekkede. Sådan så jeg var helt sikker på, at da de sagde god for det, så kunne jeg begynde at genopbygge, ikke.**

(Borger)

En anden faktor i denne sammenhæng, som blev nævnt af alle forsikringsselskaber, de ansatte hos Stormrådet samt af flere borgere, var udfordringerne med manglen på håndværkere. Den var resultatet af den pludseligt meget store efterspørgsel og medførte to udfordringer: For det første førte det i sig selv til, at genopbygningen for nogle trak ud, da de ikke kunne finde de nødvendige håndværkere. For andre førte det til forlængelse, fordi de håndværkere de fandt, gjorde et dårligt stykke arbejde, der i flere tilfælde senere skulle laves om.

**Der opstod ganske simpelt håndværkerfirmaer som halvandet år senere lukkede og drejede nøglen om. Og nogle af dem gjorde det før for at undgå, at der kom krav fra skadelidte imod dem, der mente, de havde gjort et for dårligt arbejde. Jeg antyder direkte, at der opstod ganske simpelt, hvad vi normalt kalder fupfirmaer eller lykkeriddere eller noget, men det er den slags folk der ser; hov, der er offentlige penge ude og svømme, dem kan man få en del af.**

(Overtaksator)

At sådan en situation opstår, når så store skader sker på samme tid, blev af de fleste beskrevet som uundgåeligt. Der bliver i flere tilfælde henvist til, at det samme skete efter fyrværkeriulykken i Seest i 2004. Dog fortæller Stormrådet, at det er en situation, de har forsøgt at følge op på.

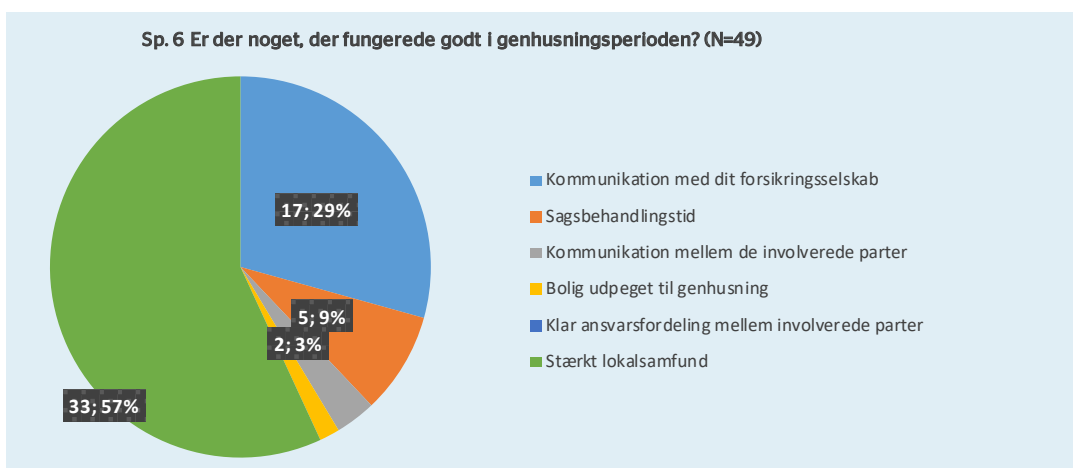
**Der hørte vi om flere skadesservicefirmaer, hvor vi var nødt til at reagere. Som forlangte sikkerhedsstillelse og alt muligt, for overhovedet at komme ind og pumpe vand ud. Og det gjorde de jo, tror jeg, fordi de havde masser at lave, så de kunne bare tillade sig hvad som helst, og forlange overpriser for deres arbejde, og sådan noget, ikke? Og det var uskønt, synes jeg, ikke? Så der har vi faktisk haft talt med en fra brancheforeningen om, at det var da ikke specielt rart at se på.**

(Stormrådet)

### 3.6 Stærkt lokalsamfund som et positivt aspekt

Efter at have gennemgået de fem vigtigste faktorer, der var med til at forlænge genopbygningsindsatsen, kan her til sidst nævnes et positivt element; samarbejdet mellem borgerne og hjælpsomheden i lokalsamfundet.

Af dem, der svarede på, hvad der fungerede godt i genopbygningsperioden i spørgeskemaundersøgelsen, fremhævede 57 % lokalsamfundet som en positiv faktor (figur 16).



Figur 16: Sp. 6 Er der noget, der fungerede godt i genhusningsperioden? (N=49)

Det blev uddybet gennem de to gruppeinterviews. To elementer blev her fremhævet. Det ene knyttede sig til den praktiske hjælp, som mange af de oversvømmede husejere oplevede at få fra naboer eller andre, de slet ikke kendte.

Den 22. december blev der lavet en oprydningsdag, hvor folk kunne komme og hjælpe os der boede der med at rydde op og tømme huse, og feje gader og køre på lossepladsen. Folk kom med bil og trailer fra alle mulige steder, og ikke bare Jyllinge men langt væk fra, der kom nogle fra Ballerup som skulle hjælpe os. Altså min mand var meget rørt. Der kom en mand med kunstigt ben og hjalp ham, og så stod han der og sagde det skal du da ikke, men han ville gerne hjælpe. Det var fantastisk.

(Borger)

Et andet element knytter sig til de udfordringer, der var i forhold til ansvarsfordeling og kommunikation. Flere nævner, at fordi de ikke vidste, hvem de skulle gå til, fik de meget af den vigtige information, de havde brug for gennem deres lokale netværk.

**Naboskab og sammenhold er det, som reddede området. Der er altid nogen som har håndteret en eller anden krise på et eller andet tidspunkt, som kan bidrage med på en måde at trække læsset... som så vidste hvem ringer du til for at leje en container. Ikke sandt? Bare en sådan sag.**

(Borger)

Dette viser, hvordan et stærkt lokalsamfund og stærke netværk kan være med til bidrage til at reducere de udfordringer som borgere, myndigheder og organisationer står over for, når en uventet hændelse pludselig rammer.



# 4. Hvilke læringspunkter har ført til ny praksis?

Mange af de erfaringer, som de professionelle aktører gjorde sig i tiden under og efter stormen Bodil, har medført konkrete ændringer i praksis, strukturer og lovgivning. I dette kapitel præsenteres et udvalg af disse. De ændringer, der præsenteres i dette kapitel, blev omtalt som de vigtigste af de professionelle i undersøgelsen.

## 4.1 Mere beredskabsplanlægning

Som beskrevet kom Stormen Bodil og den efterfølgende oversvømmelse bag på alle. En af reaktionerne på dette har været et øget fokus på beredskabsplanlægning og struktur.

**Ja, vi lærte at struktur er altafgørende. Og det er struktur inden for alle felter og det er lige meget om det er hardware eller software i forhold til mandskab. Og så simpelthen få lavet en tidstavle som kumulerer både antallet af opgaver og i hvilken rækkefølge de skal udføres, og hvornår man kan regne med de forskellige ting, er færdige. Altså strukturen, det er bare altafgørende.**

(Roskilde Brandvæsen)

Denne planlægning har været fokuseret på håndteringen af en oversvømmelse, mens den sker. Jyllinge Nordmark har siden 2013 været ramt af flere andre stormfloder, men ved disse senere hændelser har beredskabet været bedre forberedt, og har ved hjælp af mobile dæmninger og sandsække formået at undgå, at huse blev oversvømmet. Dette viser, at deres nye og forbedrede beredskabsplaner virker. Samtlige andre professionelle aktører beskriver, at de efter stormen Bodil på samme måde har lavet eller forbedret deres planer for beredskab, når en oversvømmelse er varslet eller rammer.

Dog dækker disse forbedrede beredskabsplaner kun perioden, fra der udsendes varsel, til vandet har trukket sig tilbage. Kun forsikringsselskaberne beskriver, at de har fornyet og forbedret deres beredskabsplaner for genopbygningsfasen. Røde Kors fortæller, at de gerne ville have mere systematiske planer for at håndtere tiden efter en oversvømmelse, men for nu regner de med at gentage det, de gjorde under Bodil, da det så ud til at være det rette. Det vil sige, at den øgede planlægning og struktur for de fleste ikke inkluderer genopbygningsperioden. Dette vil der vendes tilbage til i næste kapitel (5.1).

## 4.2 Der bliver erklæret stormflod med det samme

Under Bodil gik der fire dage fra oversvømmelsen skete, til Stormrådet officielt erklærede hændelsen for en stormflod. Det gav stor frustration både hos de berørte borgere og hos de forsikringsselskabsmedarbejdere, der skulle håndtere deres sager. Dette er nu ændret:

**Det har flyttet sig fra at tage de der to-tre dage-agtigt. Det sker den samme dag i dag. Det sker, uden vi holder møde. Det sker i et elektronisk flow, og det er selvfølgelig også noget med, hvordan sekretariatet arbejder. Så den del af det, der er vi nået længere. Der ville den frustration ikke opstå.**

(Stormrådet)

## 4.3 Bedre uddannelse i Stormflodsloven til professionelle

Forsikringsselskaberne og Stormrådet beskriver alle, at manglen på taksatorer og sagsbehandlere inden

for forsikringsverden, der havde indsigt i den, på det tidspunkt relativt nye, stormflodslov, var en stor udfordring. Det blev forstærket af, at flere forsikringselskaber oplevede et så stort arbejdspress, at de blev nødt til at hyre eksterne taksatorer ind. Oplevelsen af disse eksterne taksatorer, både fra borgere og forsikringselskaberne selv, var, at de ikke havde den nødvendige viden.

**Og samtidig med det, så skulle man altså også lige holde tungen lige i munden, fordi opgørelsesmetodikken, ligner måske nok en helt almindelig vandskade fra et sprængt vandværk, eller hvad det nu engang måtte være. Men det er altså nogle forskelle i forbindelse med det der hedder direkte skader og indirekte skader. Og der opererer man meget som forsikringselskab meget med følgeskader. Det er jo almindeligvis dækket efter en dækningsberettiget skade, men der skiller man tingene anderledes ad med en stormflodsskade. Og der var altså lige lidt systematik og lidt metodik, som man skulle have ind på den rigtige mentale hylde for at kunne opgøre stormflodsskaderne.**

**(Forsikringselskab)**

Dette betyder, at alle forsikringselskaber, der deltog i undersøgelsen, nu har en procedure til denne type, mere komplekse, sager, som de interne medarbejdere bruger. Ved stort arbejdspress kan eksterne taksatorer overtage nogle af de mere dagligdags og simple opgaver, men de bliver ikke sendt ud til stormflodsskader.

Yderligere er der siden udarbejdet en fortolkningsvejledning til Stormflodsordningen, henvendt til de forsikringselskaber, der skal behandle sagerne. Denne vejledning er udarbejdet i samarbejde med nogle af de medarbejdere hos forsikringselskaberne, der var involveret i sagerne relateret til Bodil. Afsluttende afholder Stormrådet nu en række erfaringsudvekslingsmøder for ansatte hos forsikringselskaber to gange om året. Disse har til formål at klæde medarbejderne bedre på til at behandle stormflodssager i fremtiden.

#### **4.4 Bedre information om stormflodsdækning**

Som beskrevet ovenfor, var der stor efterspørgsel på bedre information fra borgernes side, men også hos forsikringselskaber og hos Stormrådet har en vigtig læring været, at der er behov for klar information om dækningen i tilfælde af stormflod.

**Jeg tror jeg har trukket den læring ud, at jeg vil bruge meget mere tid på at gøre skadelidte opmærksomme på hvad det i vitterligheden er, det her er. Altså at det er en katastrofeordning. Det er en vigtig ting at få folk til at indse at det her. Det er det offentlige der giver dig et plaster på et sår. Og det kan godt være sådan at det ikke kan dække hele såret, men det er altså nu en gang det, som det offentlige kan tilbyde. Og det skal ikke forveksles med en egentlig erstatningsopgørelse.**

**(Overtaksator)**

Siden er Stormrådets hjemmeside blevet forbedret, så der er mere og bedre information. Der er også udarbejdet to korte informationsvideoer, der ligger på hjemmesiden, og som forklarer forskellen på almindelig dækning og stormflodsdækning samt, hvad folk selv kan og skal gøre i tilfælde af stormflod.

#### **4.5 Bedre kommunikation af strømnedbrud**

For elnetselskabet medførte oversvømmelsen efter Bodil en øget bevidsthed om de udfordringer, de havde med at kommunikere til de berørte borgere. De oplevede, at det var svært for borgerne at finde den rette information på deres hjemmeside. De har derfor nu forbedret hjemmesiden. De bruger også Twitter til at informere om eventuelle strømnedbrud.

**Det her med at strømmen forsvinder, det har folk faktisk stor forståelse for. Men bare de ved, hvornår de kan få den tilbage. Eller forvente. Forvent-**

ningsafstemning med kunden, det kan vi kun gøre, hvis vi kan kommunikere på en ordentlig måde.

(Elnetselskab)

Efter Bodil indførte de yderligere en SMS-varsling, så de kan sende målrettede beskeder til berørte borgere om strømnedbrud og således informere om, hvornår de kan forvente at få strømmen igen.

#### 4.6 Større fokus på tilstedeværelse

En vigtig læring Røde Kors fik fra deres indsats efter Bodil var betydningen af at være fysisk tilstede.

Jo, det betød meget, og det har vi også gjort i de efterfølgende situationer. Selvom, at vi kun har gået frem og tilbage, og egentlig ikke har ydet nogen stor indsats, så har det alligevel bare stadigvæk haft en betydning. Og det har egentligt været en vigtig erfaring for os. Jeg tror, at det spiller en enorm stor rolle, at det der dør til dør indsatser, med hensyn til at man bliver set. At man bliver personligt set. Det kan godt være, at man ikke føler at man har noget behov lige i situationen eller, puha det går sgu nok meget godt, ikke? Men der er nogen, der har set en konkret.

(Røde Kors)

Denne erfaring gør, at det, at gå fra dør til dør og vise sin tilstedeværelse, nu er helt standard i Røde Kors' beredskabsarbejde.

#### 4.7 Mere erfaring og større viden

Helt overordnet siger alle de professionelle, der blev interviewet, at hvis en lignede hændelse ramte i dag, ville de være meget bedre forberedt. Både på grund af den praktiske erfaring og den viden, de fik under Bodil. De forventer derfor ikke, at den forvirring og usikkerhed, der opstod under genopbygningsprocessen, vil gentage sig.

Så jeg tror, at vi er meget mere klar på vores rolle. Og jeg tror også, at vi er meget mere klar til at arbejde sammen med beredskabet, og jeg tror at det er meget tydeligere, at alle parter skal sætte sig sammen ret hurtigt, så man får styr på, hvad for nogle ressourcer der er at trække på. Det var meget svært på det tidspunkt at finde ud af, hvad der var at trække på i kommunen. Borgmesteren var jo meget synlig. Så der er politisk vilje til at gøre en indsats, men jeg tror måske ikke altid, at forvaltningen var helt med på, hvem der skulle tage bolden.

(Røde Kors)

Forventningen blandt alle de professionelle er derfor, at håndteringen af genopbygningen efter Bodil i 2013 er og vil forblive et ekstremt eksempel. Fremtidige oversvømmelser fra havet, der rammer et boligområde, vil blive håndteret bedre og hurtigere.



# 5. Hvad kan stadig forbedres?

Som beskrevet er der foretaget mange forbedringer siden stormen Bodil, udover dem, som er beskrevet i kapitlet herover, er der sket flere lovændringer, der gør, at husejere overordnet set er bedre dækket, hvis de skulle opleve at få deres hus oversvømmet fra havet.

Dog viser denne undersøgelse også en del potentialer for yderligere forbedringer af fremtidige genopbygningsprocesser. Disse vil blive beskrevet i dette kapitel. Både perspektiver fra borgere og professionelle vil blive inddraget. Nogle af nedenstående forslag vil kunne implementeres med relativt få ressourcer. Andre vil kræve, at området prioriteres helt anderledes ledelsesmæssigt, da det vil kræve omfattende ressourcer og, for nogen af forslagene vedkommende, politisk opbakning på regeringsniveau.

## 5.1 En overordnet (beredskabs)plan for genopbygningsindsatsen

Både beredskabet, kommunen, Røde Kors og elnetselskabet fortæller om den koordinering, der skete mellem dem under selve oversvømmelsen og dagene lige efter. Dog stiller Røde Kors sig kritisk over for, at denne koordinering helt sluttede, da selve afhjælpningsfasen var ovre. De argumenterer for, at der burde være en lignende koordinering også under genopbygningsfasen, ikke mindst pga. deres fokus på de psykiske reaktioner.

**Men ligesom man gør, når man har en katastrofe i udlandet, at der er daglige koordineringsmøder, så det jo det samme der skal ske i sådan en situation. Der skal være daglige koordinationsmøder, hvor Røde Kors lige mødes med kommunen og beredskabet og de andre aktører, og lige en halv time hver morgen og siger; sådan er status, vi er i gang med det og I er i gang med det. Altså den form for set-up skulle være rutine.**

**(Røde Kors)**

Både i dansk og international krisestyringslitteratur er det en central pointe, at genopbygningen bør tænkes ind som en del af den samlede beredskabsindsats. Dvs. at den koordinering, der sker mellem myndigheder og organisationer under en oversvømmelse, samt internt i hver enkelt myndighed/organisation, ikke bør ophøre når hændelsen er slut, men fortsætte til og med genopbygningsfasen. Under en oversvømmelse i Danmark af den størrelse, som ramte Jyllinge Nordmark, nedsættes en koordineringsgruppe, ledet af den lokale politikreds. Faste medlemmer er redningsberedskabet, beredskabsstyrelsen, forsvaret og det regionale sundhedsberedskab. Yderligere kan indkaldes såkaldte ad-hoc medlemmer. Det er andre aktører, der er relevante for koordineringen af den konkrete hændelse. I 2013 deltog f.eks. elnetselskabet. Denne gruppe har ansvar for at lede og koordinere indsatsen. Den samme organisering kunne med fordel overføres til genopbygningsfasen. De relevante aktører kan være andre end under selve hændelsen, men formålet er det samme.

I analysen af de resterende interviews, samt i svarene på spørgeskemaundersøgelsen, er der flere ting, der peger på, at en form for koordinering mellem de involverede professionelle aktører i genopbygningsfasen kunne være et positivt tiltag. Som Røde Kors nævner: Dette for at sikre, at der bliver fulgt fysisk og psykisk op på de ramte borgere, men også i relation til den praktiske oprydning og i forhold til at få spredt den rette information til de rette mennesker.

**Når responsfasen er slut, så slutter koordineringen. Det ryger ud i sektorerne. Så skal det bare ind og følge de normale strukturer. Det er der folk falder imellem stolene. Det er der, at hvis man gerne vil lave mere information, mere socialt samvær og fællesskab, mere psykologisk opfølgning og**

**mere praktisk hjælp, jamen så bliver det ikke nogen koordineret indsats. Fordi der er ikke noget forum til at koordinere i genopbygningsfasen, det falder bare ud i de almindelige forvaltninger.**

(Røde Kors)

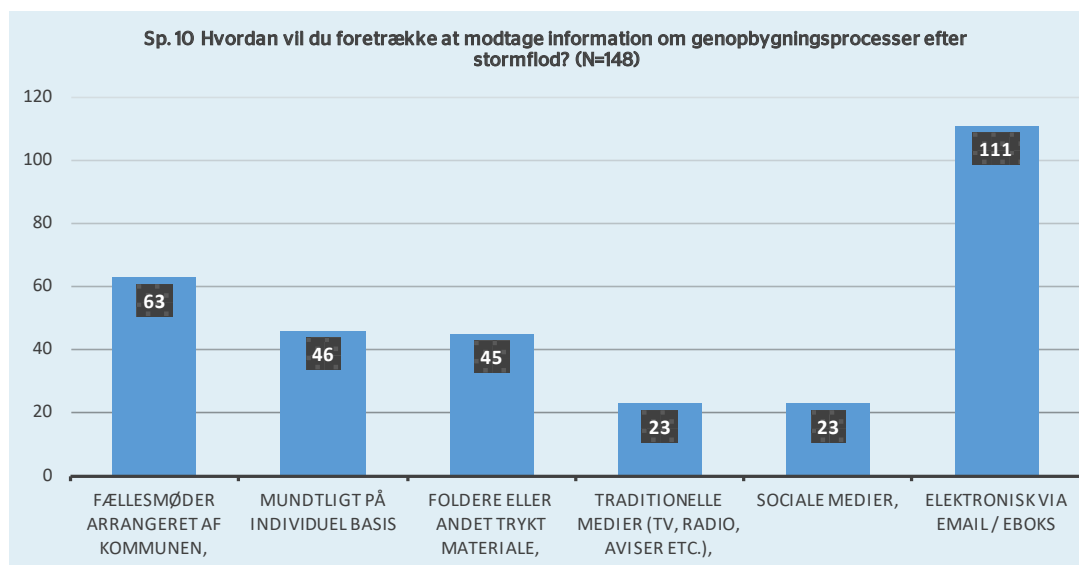
En sådan koordinering vil kræve en beredskabsplan for genopbygningsfasen. Ideelt vil det være en fælles plan lavet i samarbejde med alle relevante aktører, men den kan også udformes af de enkelte myndigheder og organisationer hver for sig, så længe der dog også koordineres på tværs. I dag har de fleste relevante aktører, såsom kommunen, beredskabet og elnetselskabet beredskabsplaner for selve oversvømmelsesfasen, men resultaterne fra denne undersøgelse viser tydeligt fordelene ved også at have en beredskabsplan for genopbygningsfasen. Dvs. en plan, der dækker perioden fra vandet trækker sig tilbage, til det ramte område er tilbage til det, der kan kaldes en normaltilstand. I dette planlægningsarbejde skal indtænkes, at denne periode godt kan være op til flere år.

Uanset om planen laves af aktørerne hver for sig eller i fællesskab, vil det være helt centralt, at de enkelte aktørers roller og ansvar defineres klart og tydeligt. I et sådant planlægningsarbejde kunne med fordel indtænkes andre aktører, der kunne bidrage. I spørgeskemaet spørges til, om andre aktører kunne have bidraget til at hjælpe i genopbygningsfasen (sp. 26). Forsikringselskaberne, Stormrådet, kommunen og Kystdirektoratet bliver her nævnt flere gange, men også banker, fonde, grundejerforeninger, digelag, borgernævn, spejdere og andre frivillige foreninger nævnes som alternative aktører.

## 5.2 Koordineret kommunikation

Der er blevet taget initiativer til at forbedre kommunikationen til borgerne efter Bodil. Stormrådets to korte film er et af disse. Ud fra denne undersøgelse må dog konkluderes, at det næppe er nok i sig selv.

Der er ikke et entydigt billede af, hvordan forskellige borgere i det berørte område foretrækker at modtage information i forbindelse med en genopbygningsproces (figur 17). Elektroniske beskeder via e-mail/e-boks og fællesmøder arrangeret af kommunen fortrækkes af de fleste, mens der er færrest, der ønsker information via de sociale medier. De, der fik deres bolig oversvømmet (sp. 1) svarer oftere, at de vil foretrække information på individuel basis, end de, der ikke fik deres bolig oversvømmet. Der er en signifikant forskel på ønsker afhængigt af, om respondenterne er blevet genhuset eller ej. De, der blev genhuset (sp. 2) foretrækker i mindre grad kommunikation via elektroniske medier, men ønsker sig fællesmøder arrangeret af kommunen og mundtlig dialog på individuel basis, sammenlignet med de, der ikke var genhuset.



Figur 17: Sp. 10 Hvordan vil du foretrække at modtage information om genopbygningsprocesser efter en stormflod?

### 5.2.1 Skriftlig information og vejledninger

I gruppeinterviewene nævnte flere borgere, at de ville ønske, der havde eksisteret skriftlig information, som var let at finde, og som kunne fortælle dem, hvad de forventedes at gøre; både rent praktisk omkring deres hjem, men også i forhold til at få registreret deres skade til det rette sted.

**Det man har så meget behov for i en sådan situation, det er som du siger, konkret rådgivning. Her er en mappe med de ting du skal gøre indenfor 24 timer, 48 timer, næste uge...**

(Borger)

Blandt de emner, borgerne gerne ville have var inkluderet i en sådanne skriftlig vejledning, var:

- Hvad siger lovgivningen, og hvad får man dækket?
- Hvad man kan og skal gøre for at formindske skaden
- Hvad må jeg smide ud, og hvad skal jeg gemme?
- Hvad må/skal jeg tage ud af mit hus?
- Hvem har ansvar for hvad?
- Praktiske råd
- Hvor finder jeg en skurvogn til at bo i?
- Hvordan får jeg fat i affugtning + evt. en fugt-tekniker?
- Hvor kan jeg få økonomisk rådgivning?
- Hvor kan jeg få opmagasineret mine ting?

### 5.2.2 Personlig rådgivning

Både spørgeskemaundersøgelsen og gruppeinterviewene viser, at borgerne har oplevet at få meget forskellig behandling af både forsikringselskaber, rådgivere og håndværkere. Der er derfor et klart ønske om mere ensartet behandling.

**Alt som fjerner usikkerhed og uvidenhed... Det er umiddelbart det. Alt der [kan hjælpe] i at have en så voldsom oplevelse, er så velkomment.**

(Borger)

Dette konkretiseres med et ønske om bedre personlig rådgivning. I spørgeskemaundersøgelsen svarer ca. en tredjedel, at de ville ønske information på mundtlig, individuel basis (Figur 17, sp. 10) og overvægten af disse var, som beskrevet, de, der havde personlige erfaringer med oversvømmelse af deres huse. Et andet ønske, nævnt af flere både i interviewene og i de åbne svar i spørgeskemaet, var muligheden for at få byggerådgivning, da de ikke følte sig kompetente til at påtage sig den rolle selv.

Sammenfattende kunne bedre skriftlig information med fordel kombineres med muligheden for en form for neutral faglig rådgivning til de ramte borgere. Denne rådgivning kunne hjælpe med at besvare spørgsmål om lovgivning, forsikringer og overordnet rådgive om bygningstekniske forhold.

### 5.2.3 At være fysisk tilstede

Der er ingen tvivl om, at den helt konkrete information var vigtig for de berørte borgere. Dog peger denne undersøgelse også på, at det ikke kun informationens indhold, der var vigtig men også, hvordan den blev formidlet.

Roskilde Brandvæsen forklarer, at de i dagene efter oversvømmelsen forsøgte at være tydeligt tilstede i området, så borgene kunne se dem og komme og tale med dem. Tilbage meldingen på Røde Kors' indsats med at gå fra dør til dør var, at det vigtigste ved den var, at borgerne oplevede, at de blev set og deres udfordringer blev taget alvorligt.

Et andet tiltag, der blev nævnt i begge fokusgrupper samt i de åbne svar i spørgeskemaundersøgelsen, var et helt konkret tiltag fra et af forsikringsselskaberne:

**Og jeg synes f.eks. med forsikringsselskaber, at det der stunt som det ene forsikringsselskab gjorde, med at de satte en skurvogn nede ved rundkørslen og havde nogle folk på. Det var guld værd for dem der havde det forsikringsselskab jo. Det kan godt være de ikke kunne hjælpe dem direkte, men så kunne de trods alt gå ned og kigge nogen i øjnene og få en eller anden følelse af at blive set eller og hørt, og altså... de fik trods alt noget hjælp.**

(Borger)

Flere borgere, der ikke havde dette forsikringsselskab, nævner at de ville ønske, at deres eget forsikringsselskab havde lavet dette tiltag. Det omtalte forsikringsselskab forklarer selv, at de sendte denne vogn ud, så borgerne kunne opleve at få betjening ansigt til ansigt og få mulighed for at stille spørgsmål. Andre forsikringsselskaber fortæller også, at de kendte til initiativet, men ikke selv havde muligheden eller ressourcerne til at gøre noget lignede. Dette gælder især de mindre forsikringsselskaber. Alle forsikringsselskaberne fortæller, at de satte ekstra medarbejdere ind for at svare på spørgsmål ved telefonerne. Dvs., at rent objektivt har borgerne, der havde andre forsikringsselskaber, haft samme mulighed for at få hjælp og rådgivning, men det blev ikke oplevet på samme måde.

Både oplevelserne med Røde Kors og dette forsikringsselskabs indsats peger på, at den personlige kontakt mellem de ramte borgere og de professionelle aktører ikke skal undervurderes, heller ikke i de tilfælde, hvor det er svært at se det helt klare formål med at være til stede.

En måde at forbedre kommunikationen mellem de professionelle og borgerne kunne derfor meget vel være simpelthen at flytte "kontoret" midlertidigt ud til de berørte områder. Her er forsikringsselskaberne nævnt, men undersøgelsen resultater kunne også lægge op til, at dette kunne være relevant for eksempelvis kommunen.

### 5.3 Mere praktisk hjælp

Flere forskellige typer praktisk hjælp blev tilbudt de borgere, der havde fået oversvømmet deres huse. Kommunen hjalp med affaldshåndtering og oprydning. Røde Kors tilbød hjælp med tøjvask og generhvervelse af mistede ting, hvilket dog godt kunne sættes mere i system.

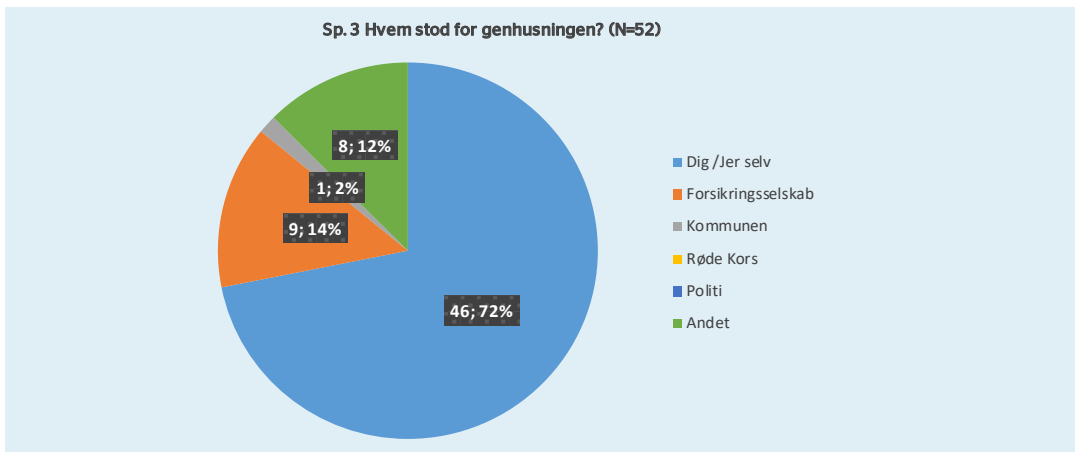
**Vi arbejder jo tæt med, blandt andet, Finsk Røde Kors, og de er jo lidt mere avancerede på udviklingen af deres nationale beredskab. De har jo sådan en helt fast standard med at man får en voucher, og så har de nogle aftaler med butikkerne. Så går man ned med sin voucher, fordi man er nogle af dem, som har behov, fordi man er ramt. Så kan man pille tandpasta og ting og sager ned fra hylderne for et vist beløb, og så kan man gå hjem. Altså, så kan de, ligesom vi gjorde, åbne Røde Kors butikken, og så for et vidst beløb kan man hente tøj. Og det har de fuldstændig struktureret, som en fast del af den måde som Røde Kors bidrager ved en stor brand f.eks. Så systematiserede er vi ikke endnu på vores operative del.**

(Røde Kors)

Yderligere var der to ting, som flere borgere efterspurgte, begge knyttet til genhusningsprocessen. Den ene var hjælp til at finde egnede steder at opmagasinere deres ting, mens deres hus blev genopbygget. Den anden var konkret hjælp med at finde egnede genhusning. I interviewene fortæller en borger, at hendes familie flyttede syv gange under genhusningsperioden. Hun ville ønske, at der havde været mere hjælp med at finde en mere permanent genhusningsmulighed.

Dette underbygges af, at flertallet, 82%, i spørgeskemaundersøgelsen svarer, at de selv stod for genhusning (figur 18). På spørgsmålet om genhusning var der også mulighed for at komme med en kommentar,

hvilket otte respondenter benyttede sig af (sp. 3). Her præciserer de forholdene omkring genhusningen, såsom at nogle boede i et telt i haven, og andre fik hjælp fra den nærmeste familie og tredje fra en lokal entreprenør.



Figur 18: Sp. 3 Hvem stod for genhusningen? (N=52)

At indtænke, hvordan borgerne, der skal genhuses bedst kan hjælpes, både med det praktiske omkring flytning og opbevaring, og med at finde egnede genhusningsmuligheder, vil være en stor støtte for de berørte.

## 5.4 Ændring af stormflodslovgivning og håndteringen af denne

Bodil førte, som beskrevet, i sig selv til en større lovændring i 2014. Mindre ændringer i stormflodsloven er siden sket, senest i 2018. Alligevel efterlyser flere interviewpersoner, både blandt borgere og professionelle, en mere overordnet nytænkning af lovgivningen på dette område. Blandt både borgere og professionelle nævnes et ønske om ny lovgivning, der vil gøre det muligt at forsikre sig mod stormfloder på samme måde som ved brand og lignende hændelser. Dette vil reducere den forvirring der opstår, når forsikringselskaberne skal administrere en lov, de ikke selv har indflydelse på ordlyden af.

### 5.4.1 Bedre it-system til registrering af stormflodssager

En mindre detalje der skal med omhandler Stormbasen – det IT-system, som borgerne skal registrere deres skader i, og som sagsbehandlerne i forsikringselskaberne senere skal bruge til at behandle sagerne. Det bliver, af alle der har brugt det, beskrevet som tungt og ikke brugervenligt. Forsikringselskaberne forklarer, hvordan det er bygget op på en måde, der ikke passer til deres almindelige sagsbehandlingsprocedurer. Stormbasen er siden blevet forbedret, men bliver stadig beskrevet som ikke-optimal. Et nyt IT-system er på vej og ud fra dette studies konklusioner, vil det være en klar forbedring.

## 5.5 Større fokus på psykiske konsekvenser

**Forði sådan en stormflod, det er jo ikke bare overstået når man ligesom er færdig og man har fået sine penge og flytter ind og sådan noget. Jeg tror der er rigtig mange herude i Jyllinge, som på alle mulige måder har været ramt af det.**

(Borger)

I interviewene med borgere nævner flere, at de stadig er langt fra at være tilbage til en situation som den, de levede i før stormfloden i 2013, også selvom deres huse nu er helt genopbyggede. Især peger flere på, at de stadig har psykiske mén.

Under gruppeinterviewene berettes om længere stress-relaterede sygdomsmeldinger, depression, børn med PTSD og om perioder med usundt alkoholforbrug, som reaktioner blandt beboere i Jyllinge Nordmark på deres oplevelser under og efter oversvømmelsen.

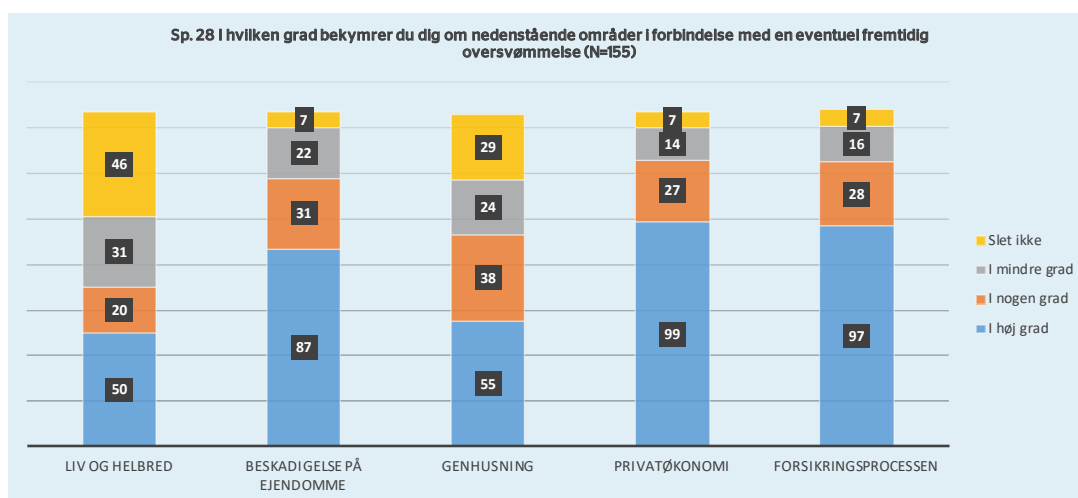
**Person 1:** Når jeg kigger sådan bagud, så kunne jeg godt mærke at jeg gik sådan helt ved siden af mig selv, i et helt år der... Men det var ligesom da jeg endelig kunne slappe af og sådan slippe grebet lidt, så klaskede det hele bare sammen.

**Person 2:** Jeg brød sammen i starten i stedet for, så vi lå og græd om natten der, fredag til lørdag, vi var simpelthen så ulykkelige. Vi vidste ikke hvad der skete med vores hjem. Uvidenheden den var så forfærdelig  
(Berørte Borgere)

Røde Kors, men også kommunen fremhæver yderligere dette i interviewene. Det er et område både de og de berørte borgere mener ikke har fået nok opmærksomhed. Der sættes spørgsmålstegn ved, om nogen af symptomerne kunne være undgået, hvis der var blevet fulgt mere op på de berørte borgere i form af psykosocial support. Dette er et område, hvor der er et stort potentiale for forbedring.

## 5.6 Mulighed for at "build back better"

Et element, som også har forbindelse til psykiske reaktioner er, at der stadig er risiko for, at en lignende hændelse gentager sig. Afslutningsvis i spørgeskemaundersøgelsen blev respondenter bedt om at forholde sig til, hvad der bekymrer dem i forbindelse med en eventuel fremtidig oversvømmelse. Her er det forsikringsprocessen og det økonomiske perspektiv samt beskadigelse på ejendom, der i høj grad bekymrer beboerne, mens det i mindre grad er bekymring om liv/helbred og genhusning (figur 19). Der er et signifikant højere bekymringsniveau blandt de, der fik deres bolig oversvømmet, end blandt de der ikke fik (sp. 1) især i forhold til bekymring om beskadigelse på ejendom. Denne forskel i bekymringsniveau peger både på, at de, der har været ramt af en oversvømmelse, har et mere realistisk billede af, hvad en oversvømmelse i dette område indebærer. Diagrammet viser samtidig, at de, der før har haft deres huse oversvømmet, føler sig mere udsatte. De frygter stadig for deres huse i tilfælde af lignende oversvømmelser i fremtiden.



Figur 19: Sp. 28 I hvilken grad bekymrer du dig om nedenstående områder i forbindelse med en eventuel fremtidig oversvømmelse?

En reaktion på oversvømmelsen i 2013 var, at der blev igangsat et projekt for at beskytte området med et dige. Dette projekt er dog, af mange forskellige grunde, endnu ikke færdigt. Et dige vil give en højere grad af beskyttelse, så hvis diget have været bygget, ville svarene have været nogle andre og bekymringen mindre.

Dog er der også et andet element, der er værd at fremhæve. Overordnet set har den nuværende genopbygning medført, at man har ryddet op og bygget nyt. Genopbygningen er dog ikke sket på en måde, som reducerer muligheden for lignende skader i fremtiden. Igen kan dette knyttes til loven om stormflod. Det, der dækkes, er genopførelse til den standard, bygninger havde før oversvømmelsen. Yderligere sikring som forøget sokkelhøjde, højere dørtrin osv. dækkes i de fleste tilfælde ikke.

I litteraturen omkring genopbygningsprocesser (recovery) efter naturkatastrofer anbefales det, at ødelæggelserne udnyttes til at genopbygge på måder, der forebygger gentagelser, jf. teorien om "Build back better". Dette har ikke været tilfældet her. En undtagelse er elnetselskabet, der som reaktion på oversvømmelserne siden har hævet nogle af deres el-skabe, men andre forbedringer bliver ikke omtalt. Dette kan skyldes at fokus i Jyllinge-Nordmark lige nu er på at få færdiggjort det dige-projekt, der har været i gang siden Bodil. Dog kan en overordnet anbefaling være at undersøge mulighederne for, at en genopbygningsproces ikke bare bringer et område tilbage til, hvordan det så ud før, men indtænker muligheden for at skabe mere robuste løsninger, der kan modstå fremtidige oversvømmelser.

# 6. Konklusion

Dette forskningsprojekt har haft til formål at sikre læring fra de erfaringer, som borgere og professionelle gjorde sig under genopbygningen af boligområdet Jyllinge Nordmark efter det var ramt af oversvømmelse fra en stormflod i december 2013. En systematisk indsamling og videreformidling af læring, kan bidrage til forbedring af viden og praksis, så fremtidige genopbygningsprocesser kan håndteres bedre.

For at opnå dette har forskningsprojektet forsøgt at svare på følgende spørgsmål:

- (1) Hvordan blev genopbygningen oplevet?
- (2) Hvilke forhold havde betydning for genopbygningen?
- (3) Hvilke læringspunkter har ført til ny praksis?
- (4) Hvilke problemer er endnu uløste?

## 6.1 Hvordan blev genopbygningen oplevet?

Stormen Bodil, og omfanget af den efterfølgende stormflod, kom helt bag på både borgere og professionelle. Det havde indflydelse på indsatsen under stormfloden, men lige så meget på genopbygningsprocessen, der fulgte. Ingen myndigheder eller organisationer havde faste procedurer for at koordinere en sådan opgave.

Når boliger oversvømmes fra havet, dækker beboernes almindelige forsikringer ikke. I stedet træder en statsstøttet katastrofeordning til, som administreres af Stormrådet. Som katastrofeordning er denne skabt som en støtte til de ramte, men er ikke tænkt som en almindelig forsikring, der dækker alt. Dvs. den enkelte borger får ikke dækket nær så meget, som hvis huset f.eks. var brændt ned. Dette kom bag på mange borgere, hvilket blev forstærket af, at de aldrig havde overvejet muligheden for, at deres hus lå i et område med risiko for oversvømmelser. Samtidig var der kort forinden lavet en ændring af stormflodsloven. Det betød, at de sagsbehandlere og taksatorer, der skulle administrere den nye lov, ikke havde erfaring med den. Det førte til fejl og usikkerheder, og betød, at borgerne oplevede at blive behandlet forskelligt afhængigt af, hvem der behandlede deres sag. Samlet set betød dette, at forsikringsspørgsmål og dækning kom til at dominere oplevelsen af genopbygningen - både for ramte borgere og for professionelle.

Overordnet set oplevede de ramte borgere genopbygningsprocessen som en meget hård og forvirrende periode. Mange beskriver, hvordan oversvømmelsen sendte dem ind i en form for chok, hvor mange oplevede psykiske reaktioner, der skulle håndteres samtidig med at den fysiske genopbygning stod på.

## 6.2 Hvilke forhold havde betydning for genopbygningen?

At oversvømmelsen kom bag på alle betød uundgåeligt, at skader blev større, og at hele genopbygningen trak ud. Et centralt problem var den manglende koordinering mellem de involverede professionelle aktører. Mange opgaver var ikke klart forankret hos en organisation eller myndighed, og der opstod en generel usikkerhed om fordelingen af ansvar.

Ud over manglen på koordinering og planlægning var forsikringsspørgsmålene det element, som havde mest betydning for genopbygningstiden. Sagsbehandlingstiden trak ud, fordi de ramte borgere ikke fandt den dækning, de fik tilbudt, retfærdig. Klager forlængede sagsbehandlingstiden. Yderligere lagde de ramte borgere pres på de nationale politikere for at få dem til at ændre loven, så det var muligt at få en bedre dækning og en lavere selvrisiko. Det medførte en lovændring i april 2014, som betød genbehandling af alle sager.



En sidste, vigtig pointe knytter sig til kommunikationen mellem de professionelle og borgere. Borgerne oplevede, at de ikke vidste, hvem de skulle kontakte, eller hvad de selv forventes at gøre, når de stod med et oversvømmet hus. De brugte derfor unødvendig tid på at søge information, og flere forkerte beslutninger blev taget. En del af den negative effekt af den manglende kommunikation fra myndigheder til borgere, blev opvejet af det stærke lokale sammenhold og netværk. Borgerne oplevede, at de fik meget information og hjælp gennem dette.

### 6.3 Hvilke læringspunkter har ført til ny praksis?

Oversvømmelsen og håndteringen af denne har allerede givet læring, der har medført en række ændringer i praksis og strukturer hos de myndigheder og organisationer, der var en del af undersøgelsen. Overordnet fortæller alle, at de på baggrund af den viden og erfaring, de fik fra stormfloden i 2013 vil være bedre forberedt og reagere mere hensigtsmæssigt, hvis en lignende hændelse skulle ske i dag,

Af mere konkrete ændringer har flere arbejdet med nye og bedre måder at kommunikere til borgerne på. Blandt andet har Stormrådet produceret to små informationsfilm, elnetselskabet har indført en mulighed for at kommunikere via SMS og Røde Kors har gjort det til standard at gå fra dør til dør i det berørte område efter en hændelse for at give information.

I forhold til samarbejdet mellem Stormrådet og de enkelte forsikringssselskaber, er der lavet en række tiltag til at klæde forsikringssselskabernes medarbejdere bedre på til at håndtere denne typer sager, herunder målrettede kurser og en fortolkningsvejledning til loven om stormflod.

### 6.4 Hvilke problemer er endnu uløste?

Der er dog også stadig mange områder, hvor der er potentiale for forbedring af fremtidige genopbygningsindsatser. Disse er især områder, der falder imellem myndigheders og organisationers formelle ansvarsområder, og som der derfor ikke er nogen, der har et klart ansvar for.

Helt overordnet mangler der en bedre beredskabsplanlægning for en genopbygningsproces. Mange af de interviewede myndigheder og organisationer har beredskabsplaner for, hvordan de skal reagere i tilfælde af oversvømmelse. Der er planer for, hvem der gør hvad og hvilke opgaver, der skal løses. I disse planer er det indtænkt, hvordan der skal samarbejdes de forskellige professionelle aktører imellem. Denne planlægning stopper imidlertid, når hændelsen er slut, dvs. ved oversvømmelser er det, når vandet har trukket sig tilbage. Dette betyder, at den videre håndtering flytter tilbage til de forskellige sektorer, og den overordnede koordinering ophører. Der er et stort behov for, at denne beredskabsplanlægning og -tilgang overføres til genopbygningsfasen. At koordineringen slutter når hændelsen er ovre, er et kendt problem inden for katastrof håndtering, men det gør det ikke mindre problematisk.

Især to områder lider af denne manglende koordinering. Det ene handler om den optimale kommunikation. Både mellem myndigheder og borgere, men også myndigheder og organisationer imellem. Det andet knytter sig til den psykosociale opfølgning. Omfanget af de psykiske reaktioner, når et boligområde på denne måde er ramt, skal ikke undervurderes. Håndteres dette ikke gennem en koordineret psykosocial indsats, kan det påvirke ikke bare de ramte borgers mulighed for at vende tilbage til et godt liv, men også selve genopbyggelsesprocessen. Borgere under psykisk pres har sværere ved at håndtere den omfattende opgave, det er, at genopbygge et hjem og lokalområde.

Hvordan disse udfordringer bedst løses vil afhænge af kontekst og lokale forhold. Vi håber, at denne rapport og de medfølgende anbefalinger vil bidrage til at sætte genopbygningsprocessen mere i fokus i myndigheders og organisationers beredskabsarbejde.

# 7. Undersøgelsens metode

I dette afsluttende kapitel vil undersøgelsens metode blive beskrevet i detaljer. En spørgeskemaundersøgelse blev udført i februar og marts 2019. I november og december 2019 blev der foretaget to gruppeinterviews med borgere, der havde været ramt af oversvømmelsen, samt 10 interviews med professionelle aktører, der havde været involveret i genopbygningen i Jyllinge Nordmark. Først beskrives metoden for den kvantitative spørgeskemaundersøgelse. Derefter metoden til den kvalitative interviewdel af undersøgelsen.

## 7.1 Den kvantitative spørgeskemaundersøgelse

Denne del af undersøgelsen bestod af spørgeskemaer udsendt til borgere i Jyllinge Nordmark, som boede inden for det område, der havde været ramt af oversvømmelser. Spørgeskemaerne blev fremsendt med post af Kystdirektoratet med en vedlagt frankeret svarkuvert den 8. februar 2019 og sidste besvarelse er modtaget 25. marts 2019. Undersøgelsen er sendt til 500 husstande. Der blev modtaget besvarelser fra 155 respondenter, hvilket giver en overordnet svarprocent på 31 %. Af dem havde 64 fået deres huse oversvømmet. 268 huse blev oversvømmet i Jyllinge-Nordmark efter stormen Bodil. Det giver en svarprocent på 24 % fra denne gruppe, med det forbehold, at der muligvis er beboere af oversvømmede huse, som ikke er har modtaget spørgeskemaet pga. ejerskifte, da det blev sendt til dem, der bor i husene i dag.

Den overordnede svarprocent samt svarprocenten blandt husejere, som har fået oversvømmet deres bolig, er relativt høj for denne type undersøgelser. Det vurderes derfor, at spørgeskemaundersøgelsen giver et forholdsvis repræsentativt billede både af berørte og mindre berørte boligejere i Jyllinge Nordmark. Det skal dog bemærkes, at boligejere med mest at fortælle, oftest om dårlige erfaringer, sandsynligvis har været mere motiverede til at besvare spørgeskemaet. Derfor kan deres svar være overrepræsenterede.

Da det var tale om et spørgeskema udsendt med brev, kunne der ikke føres kontrol med, om respondenterne udfyldte de spørgsmål de skulle, og derfor stemmer antal besvarelser ved nogle af spørgsmålene ikke overens med antallet af returnerede spørgeskemaer, dette kan også være en årsag til en skævvridning af data ved analysen af nogle spørgsmål.

Udformning af spørgeskemaet er sket i samarbejde mellem Kystdirektoratet og Analyse Danmark ApS. Udsendelse, indsamling og første databehandling er udført af Analyse Danmark ApS. Den endelige analyse, samt udformning af rapport, er foretaget af Københavns Professionshøjskole, Katastrofe- og risikomanageruddannelsen.

## 7.2 Den kvalitative interviewundersøgelse

Her beskrives gruppeinterviewene med borgere først. Derefter interviewene med de professionelle aktører.

### 7.2.1 Gruppeinterviews med borgere

De to gruppeinterviews blev afholdt i november 2019 begge i et lokale i Jyllingehallen. De tog mellem 1 t. 15 min. og 1 t. 30 min. Interviewene startede med spørgsmål om deltagerens personlige oplevelser med oversvømmelser og bevægede sig mod spørgsmål med fokus på, hvordan en lignende hændelse kunne håndteres bedre, samt hvilken information folk i deres situation ville have brug for.

Deltagerne blev rekrutteret gennem forskellige indgange. Forskergruppen var i første omgang gjort bekendt med navnene på flere potentielle nøglepersoner, dels gennem Kystdirektoratet, dels gennem egne kontakter. To blev udvalgt, da de blev vurderet til at være de mest neutrale i det lokalpolitiske miljø. De blev kontaktet og bedt om at hjælpe med at tage kontakt til andre relevante borgere. Da vi inden for de første to uger kun havde fået få tilbagemeldinger, blev det besluttet yderligere at slå et opslag op omkring projektet på to lokale facebooksider ("Oversvømmelse i Jyllinge - Vi hjælper hinanden" og "Foreningen - Et bedre Jyllinge"). Samtidig kontaktede vi to af de mere politisk-engagerede nøglepersoner, og denne kombination gav os i alt 10 fokusgruppemedlemmer. Af disse personer var 6 rekrutteret gennem Facebook, mens 4 var rekrutteret gennem nøglepersonerne (En nøgleperson deltog selv).

Der var opsat følgende kriterier for udvælgelsen:

- Ligeligt fordelt på køn og alder
- Deltagere med forskellige uddannelsesbaggrunde og -niveauer
- Både personer, der har oplevet større og mindre skader på deres hus, grund eller anden ejendom
- Både personer, der er aktive i lokalsamfundet og personer, der ikke er aktive, med hovedvægt på de ikke aktive

Til det første interview deltog 4 personer. Heraf var 3 mænd og 1 kvinde. Til det andet interview deltog 6 personer. Heraf var 4 mænd og 2 kvinder. Alle deltagerne var i alderen 38-75 år gamle. Der var en ligelig fordeling af personer under og over 50 år. Deres uddannelsesmæssige baggrund varierede ligeså, fra længere videregående uddannelser til ufaglærte. De fleste deltagere havde haft mellem en halv til en hel meter vand inde i deres huse. To havde kun haft få centimeter. En af deltagerne var et kendt navn i lokalsamfundet. De andre havde ikke nogen nævneværdig aktiv rolle i lokalsamfundet, hvilket vi så som positivt, da det var deres stemme, vi især var interesserede i at høre.

Vores gruppeinterviews havde en overvægt af mænd over 50 år og flest, der havde haft store skader. Dog oplevede vi under interviewene, at forskellige historier blev fortalt og der blev præsenteret både positive og negative oplevelser og perspektiver. Dette, sammenlignet med svar fra spørgeskemaundersøgelsen, gør at vi vurderer, at vi har fået de fleste perspektiver inddraget i vores interviews. Dog er der i denne type undersøgelser en tendens til, at de, der svarer på spørgeskemaer og deltager i interviews, er de, der har behov for at dele deres oplevelser og her overvejende de negative. Der er derfor en mulighed for at flere positive oplevelser eksisterer, som ikke er fuldt repræsenteret i denne undersøgelse.

### **7.2.2 Interview med professionelle**

Der blev i alt foretaget 10 interviews med professionelle aktører. De fleste af interviewene var med en person. To var med flere interviewpersoner. I alt blev 13 personer interviewet. Alle interviews blev foretaget mellem 15. november og 15. december 2019 og tog mellem 30 min. til 2 timer. Fire af interviewene blev foretaget over telefon, da det var den eneste mulighed inden for projektets tidsramme. De resterende interviews blev alle foretaget på interviewpersonernes arbejdspladser.

Udvælgelsen af deltagere skete på baggrund af den viden, som forskningsgruppen og Kystdirektoratet havde om oversvømmelsen i Jyllinge Nordmark i 2013, samt lignende hændelser i Danmark. Yderligere blev interviewpersonerne spurgt, hvem de mente burde indgå i undersøgelsen. Dette skabte en liste med relevante myndigheder og organisationer, som derefter blev kontaktet. Nogle steder var udgangspunktet navnet på en konkret person, som vi vidste havde været involveret i håndteringen af genopbygningen. I andre tilfælde måtte vi kontakte en myndighed/organisation, og bede om at blive videresendt til rette vedkommende. Særligt forsikringsselskaberne samt elnetselskabet måtte vi kontakte gennem kundeservice for derefter at blive henvist videre i systemet. Det har krævet vedholdenhed og adskillige forsøg at komme igennem til interviewpersonerne i disse virksomheder.

Følgende interviews blev foretaget:

- Roskilde Kommune (Miljøafdeling)
- Roskilde Brandvæsen (Indsatsleder under oversvømmelse)
- Roskilde Brandvæsen (vagthavende under oversvømmelse)
- Stormrådet (sekretariatsansat)
- Stormrådet (overtaksator)
- Forsikringsselskab 1
- Forsikringsselskab 2
- Forsikringsselskab 3
- Røde Kors
- Radius (elnetselskab)

Interviewene med de professionelle blev foretaget i løbet af en relativ kort tidsperiode, og der er derfor en række aktører, vi ikke formåede at få kontakt med, eller som ikke havde tid inden for perioden. Vi ville gerne have inkluderet socialforvaltningen i Roskilde Kommune samt et skadeservicefirma og byggerådgivere, som det blev foreslået i interviewene. Yderligere kunne det have været relevant at inkludere håndværkere, skadeservicefirmaer og byggerådgiverfirmaer, der arbejder i Jyllinge Nordmark under genopbygningsperioden. De sidste blev fravalgt pga. mangel på tid og ressourcer. Overordnet set formåede vi dog at foretage interviews med alle aktører på vores oprindelige liste. Dem, vi ikke fik inkluderet, var dem, der blev foreslået undervejs af andre interviewpersoner. Det kan dog ikke udelukkes, at vi derved mangler visse perspektiver i undersøgelsens konklusioner.

### **7.2.3 Behandling af interviewdata**

Alle interviews, både med borgere og professionelle, er blevet transskriberet og kodet ud fra forskningsprojektets fokuspunkter. Her blev taget udgangspunkt i denne rapportes fire undersøgelsesspørgsmål:

- (1) Hvordan blev genopbygningen oplevet?
- (2) Hvilke forhold havde betydning for genopbygningen?
- (3) Hvilke læringspunkter har ført til ny praksis?
- (4) Hvilke problemer er endnu uløste?

Planlægning, udførelse og analyse af interviews er foretaget af Københavns Professionshøjskole, Katastrofe- og risikomanageruddannelsen.





Kystdirektoratet  
Højbovej 1  
7620 Lemvig  
[www.kyst.dk](http://www.kyst.dk)



