

KRISLEDNING I GÖTEBORG

EN STUDIE AV GÖTEBORGS STADS LEDNING VID BRANDEN I
MAKEDONISKA FÖRENINGENS LOKALER I OKTOBER 1998



DOUGLAS DÉRANS - CAMILLA ANDERSSON
LOTTA RYGHAMMAR - DICK STRÄNG

KRISLEDNING I GÖTEBORG

**EN STUDIE AV GÖTEBORGS STADS LEDNING VID BRANDEN I
MAKEDONISKA FÖRENINGENS LOKALER I OKTOBER 1998**

Douglas Dérans - Camilla Andersson

Lotta Ryghammar - Dick Sträng

Dokumentets utgivare FÖRSVARETS FÖRSKNINGSANSTALT Avdelningen för Försvarsanalys 172 90 STOCKHOLM	Dokumentbeteckning, ISRN FOA-R--99-01154-505--SE	
	Dokumentets datum Juni 1999	Uppdragsnummer E16268
	Projektnamn (ev förkortat) Krisledning i Göteborg	
Upphovsman(män) Douglas Dérans, Camilla Andersson, Lotta Ryghammar, Dick Sträng	Uppdragsgivare ÖCB	
	Projektansvarig Douglas Dérans	
	Fackansvarig	
Dokumentets titel Krisledning i Göteborg. En studie av Göteborgs stads ledning vid branden i Makedoniska föreningens lokaler i oktober 1998.		
Sammanfattning Sent på kvällen den 29 oktober 1998 utbryter en brand i Makedoniska föreningens lokaler på Hisingen i Göteborg. Det är en av de största brandkatastroferna i modern tid i Sverige. Göteborgs stads katastrofsamordningsgrupp med en informationsstab sammankallades för bl.a. samordning och samverkan. Samverkan mellan kommunen och andra inblandade myndigheter blev omfattande och intensiv. I Göteborgs stad strävar man efter att den normala organisationen skall verka även under svåra kriser. Detta innebär bl.a. att stadsdelsförvaltningarna självständigt hanterar sociala frågor och skolfrågor, vilket i denna situation blev en mycket betungande uppgift Massmediatrycket blev massivt och en lång rad presskonferenser och informationsmöten genomfördes. Göteborg besöktes av statsministern och flera andra statsråd samt av kungaparet. Dagarna efter brandkatastrofen rådde en speciell stämning i Göteborg. Den karaktäriserades av chocktillstånd, sorg, deltagande och upprördhet. Rykten florerade och ett misstroende mot myndigheter kom upp till ytan. Inslag av aggressivitet och hot mot personal förekom bl.a. på olycksplatsen och på sjukhusen. Detta avtog efterhand.		
Nyckelord Brand, krishantering, Göteborg, katastrofsamordning, Hammarkullen, Makedoniska föreningen		
Övriga bibliografiska uppgifter	Språk Svenska	
ISSN	ISBN	
	Omfång s. 50	Pris

Distributör (om annan än ovan)

Issuing organization Defence Research Establishment Division of Defence Analysis 172 90 STOCKHOLM	Document name and doc. ref. No., ISRN FOA-R--99-01154-505--SE	
	Date of issue June 1999	Project No E16268
	Project name (abbrev. if necessary) Crisis management in Gothenburg	
Author(s) Douglas Dérans, Camilla Andersson, Lotta Ryghammar, Dick Sträng	Initiator or sponsoring organization The Swedish Agency for Civil Emergency Planning	
	Project manager Douglas Dérans	
	Scientifically and technically responsible	
Document title Crisis management in Gothenburg. A study of the city of Gothenburg's crisis management of the fire in the Macedonian association's premises in October 1998.		
Abstract Late on the night of the 29 th of October 1998 a fire broke out in the Macedonian Associations premises on Hisingen in Gothenburg. It is one of the largest fire catastrophes in modern day and age in Sweden. The catastrophe co-ordination group from the city of Gothenburg together with an information staff was summoned for co-ordination and co-operation among other things. Co-operation between the city of Gothenburg and other authorities were comprehensive and intense. The city of Gothenburg strives to maintain the normal organisation even during difficult crises. This means, for example, that the district committees are independently responsible for social- and school issues, which in this particular situation was a very burdensome task. The pressure of the mass media was immense and a number of press conferences and information meetings were held. Gothenburg was visited by both the Prime Minister and members of the government, as well as the King and Queen. During the days following the fire catastrophe, a special atmosphere ruled Gothenburg. It was characterised by grief, sympathising, indignation and a state of shock. Rumours were flourishing and a disbelief against local authorities surfaced. Elements of aggression and threats against personal, both on the scene of the fire and in the hospitals occurred. This decreased by hand.		
Key words Fire, crises management, Gothenburg, catastrophe co-ordination, Hammarkullen, Macedonian Association		
Further bibliographic information	Language Swedish	
ISSN 1104-9154	ISBN	
	Pages p. 50	Price Acc. to pricelist

Distributor (if not issuing organization)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING	SID
1 FÖRORD.....	7
2 SAMMANFATTNING.....	9
3 HÄNDELSEUTVECKLING OCH ÅTGÄRDER I SAMMANDRAG.....	13
4 KOMMUNENS LEDNINGSORGANISATION I KRIS.....	21
4.1 STADENS NORMALORGANISATION	21
4.2 STADENS KATASTROFBEREDSKAP.....	22
4.3 IGÅNGSÄTTNING AV KRISLEDNINGEN.....	23
4.4 KATASTROFDELEGATIONEN.....	25
4.5 GENOMFÖRDA LEDNINGSINSATSER.....	25
4.6 LÄRJEDALENS STADSDELSFÖRVALTNING – EXEMPEL PÅ KRISORGANISATION	29
5 ORGANISERING AV KOMMUNENS INFORMATIONSBETE.....	33
6 SAMVERKANDE MYNDIGHETER OCH ORGANISATIONER.....	37
7 ANNORLUNDA STÄMNING.....	47
BILAGA - STUDIER OCH UTREDNINGAR.....	49

FOTOGRAFER FRÅN KAMERAREPORTAGE:

- David Johansson
- Niclas Maupoix
- Björn Olsson
- John Sawyer



1 FÖRORD

Då och då inträffar stora oväntade händelser som medför att människor och egendom skadas. Händelserna ställer ofta krav på snabba beslut och intensivt arbete. Ledningsorganisationen i den berörda kommunen och hos samverkande myndigheter kan behöva ändras och resurser kan behöva tillföras. Intresset från massmedia kan upplevas som överväldigande. Berörda kommuner saknar vanligtvis vana att hantera sådana situationer.

Många kommuner arbetar nu med frågor om hur de skall agera om de måste ta sig an händelser av detta slag. För att stödja kommunerna i detta arbete har Försvarets forskningsanstalt (FOA) på Överstyrelsens för civil beredskap (ÖCB) uppdrag, sammanställt erfarenheter om hur några kommuner som drabbats organiserat sig och hur de lett verksamheten. Tidigare har i en rapport redovisats Kävlinge kommuns erfarenheter från utrymningen av samhället år 1996 (FOA-D--96-000289-1.2--SE, november 1996) samt Båstads kommuns erfarenheter av ledning i samband med giftutsläppen från tunnelbygget i Hallandsåsen hösten 1997 (FOA-R--98-00752-505--SE, april 1998).

I denna rapport redovisas erfarenheterna från Göteborgs stads krisledning i samband med branden i Makedoniska föreningens lokaler. Studien har genomförts av FOA på uppdrag av ÖCB.

Branden i Makedoniska föreningens lokaler på Hisingen i Göteborg den 29 oktober 1998 är en av de största brandkatastroferna i modern tid i Sverige. Göteborgs stads krisledning organiserades snabbt. Arbetet i denna krisledning och med samverkande organ kom i hög grad att präglas av det traumatiska i händelsen, det omfattande och långsiktiga behovet att hjälpa och stödja, det mycket stora informationstrycket samt att händelsen snabbt fick en rikspolitisk dimension.

Tyngdpunkten i studien har varit att genom intervjuer med berörda aktörer inom och utom kommunen dokumentera erfarenheter och synpunkter på ledningsförfarandet. Studien har fokuserat på kommunens eget agerande men belyser även samverkan med andra aktörer.

Vi har intervjuat ett flertal representanter för Göteborgs stad, Lärjedalens stadsdelsförvaltning, räddningstjänsten, polisen, sjukvården, stiftet, länsstyrelsen och MKV/Fo 32. Dessa har generöst ställt upp med sin tid och delat med sig av sina erfarenheter.

Rapporten har utarbetats av Douglas Dérans (projektledare), Lotta Ryghammar, Dick Sträng och Camilla Andersson vid FOA. Arbetet har stötts av en referensgrupp bestående av Anders Bergwall (ÖCB), Göran Boberg (Styrelsen för psykologiskt försvar, SPF), Arne Heldtander (Göteborg), Ulf Norgren (Statens Räddningsverk, SRV) och Lennart Olofsson (länsstyrelsen i Västra Götaland). Referensgruppen har lämnat synpunkter på studiens uppläggning, disposition och innehåll.

Liksom tidigare är det vår förhoppning att rapporten kan bidra till att öka förmågan att hantera stora och oväntade händelser även i de kommuner som ännu inte drabbats av en olycka samt att ge övningar och andra förberedelser ett meningsfullt innehåll.

Douglas Dérans



2 SAMMANFATTNING

Sent på kvällen den 29 oktober 1998 utbröt en brand i Makedoniska föreningens lokaler på Hisingen i Göteborg. I detta kapitel sammanfattas händelseförloppet och Göteborgs stads m.fl. erfarenheter av krisledningen.

Ledningsgruppens arbete

För en situation med svåra påfrestningar på samhället har Göteborgs stad inrättat en central katastrofsamordningsgrupp stödd av en informationsstab. Cirka en halvtimme efter det första larmet om branden informerades stadsdirektören. Han kontaktade kommunstyrelsens ordförande och sammankallade katastrofsamordningsgruppen till Gårda brandstation. Kommunstyrelsens ordförande anlände kort efter stadsdirektören. Han utgjorde en naturlig förgrundsgestalt och talesman för staden. Tidigt följande morgon höll kommunstyrelsen ett extramöte. Under detta beslutades att ge ordföranden befogenhet att fatta beslut om åtgärder med anledning av katastrofen.

Göteborgs stad har 21 stadsdelsnämnder med ansvar för lokal verksamhet. Samtliga stadsdelschefer larmades tidigt under natten och aktiverade sina organisationer bl.a. för psykosocialt omhändertagande. Dessa svarade sedermera för en stor del av genomförandet av krishanteringen.

En mindre krets ur stadskansliet utgjorde tillsammans med kommunstyrelsens ordförande kärnan i den centrala krissamordningen. Denna svarade för strategiska beslut, samordning, information och resurstöd. Då stadsdelsförvaltningarnas etablering av kriscentra påbörjats, drog sig stadsdirektören ur det operativa arbetet för att arbeta med mer långsiktig ledning. Krisledningen kännetecknades av engagemang, beslutskraft, informell ledning, fokusering på problemen, god tillgång på resurser samt tillgång till etablerade nätverk.

De som omkom eller skadades i branden och deras anhöriga hade till stor del invandrarbakgrund. Bristen på kunskap om språk, religioner, kulturer och reaktionsmönster visade sig bli den svaga punkten i krissamordningen. Staden fick oväntat hantera en laddad och hotfull stämning, som bl.a. grundade sig på ett misstroende mot myndigheterna och dess företrädare. Stämningen förbättrades efterhand.

Göteborgs stad anser att hanteringen kring katastrofbranden fungerade mycket väl. En viktig orsak därtill var den decentraliserade organisationen.

Organisering av kommunens informationsarbete

Informationsansvaret för katastrofen flyttades snart över från räddningstjänsten till katastrof-samordningsgruppen med dess informationsstab. Första pressmeddelandet innehöll information om katastrofen, med kontaktinformation till anhöriga om polis och sjukvård samt om arbetet med upprättandet av kriscentra runt om staden. En gemensam presskonferens för Göteborgs stad, räddningstjänsten, polisen och sjukvården hölls 03.30. Presskonferensen hölls på svenska men simultantolkades till engelska, tyska, franska, spanska och italienska. Media-anstormningen var mycket stor. Som mest fanns det 14 TV-team på plats. Man organiserade en särskild arbetsplats på Gårda för pressen. Information om olyckan lades löpande ut på Göteborgs stads hemsida.

Det blev snabbt ett oerhört tryck vid sjukhusen från press och anhöriga. Där anordnades bl.a. informationsmöten kontinuerligt. Pressen fick träffa skadade som själva ville bli intervjuade.

I Lärjedalen nådde massmediatrycket sin höjdpunkt under statsministerns besök i Hammar-kullens kyrka. Efter detta beslöt man stänga pressen ute från kyrkan så att sorgearbetet kunde fortsätta utan störande inslag av fotografering och intervju försök.

Göteborg hade erfarenhet av stora mediala händelser. Vid brandolyckan tillkom dock ytterligare krav på information som man inte var förberedd på såsom insatser med anledning av chock och stor sorg samt motsättningar och spänningar inom samhället. Andra erfarenheter är att informationen skall samordnas och att man skall tala om vad man verkligen vet och inte dölja något.

Samverkande myndigheter och organisationer

Vid den krishantering som följde på branden i Göteborg var samverkan omfattande.

Göteborgs krissamordningsgrupp, SOS Alarm och räddningstjänsten är placerade i angränsande lokaler i brandstationen i Gårda i centrala Göteborg. Även andra samverkande myndigheter anslöt till denna plats.

SAMMANFATTNING

En stor del av det praktiska arbetet i staden med anledning av krisen utfördes av stadsdelsförvaltningarna. De byggde snabbt upp en samverkan bl.a. med skolmyndigheter, kyrka, polis och räddningstjänst i frågor om besök hos drabbade familjer, förberedelser för skolstarten, anordnande av minnesstunder, informationsmöten, besök av regeringsledamöter, extern information, hantering av media m.m.

Samverkan mellan polisens kommenderingschef och Göteborgs stad, räddningstjänsten och sjukvården är förberedd och aktiverades utan särskilda order. Samverkan med sjukvården rörde t.ex. bevakning, skydd, registrering och identifiering medan samverkan med staden rörde information vid presskonferenserna och i skolorna, underrättelser till anhöriga samt arrangemangen runt de många begravningarna.

Totalt skadades 213 ungdomar vid brandolyckan. 150 av dem blev inlagda på sjukhus varav 74 på intensivvårdsavdelningar. Kapaciteten på sjukhusen i Göteborgsregionen var tillräcklig, men man tvingades till viss omfördelning av patienter. 13 patienter fördes med helikopter och flyg till brännskadeavdelningar vid andra sjukhus. Sjukvårdsregionens katastrofledning grupperades i anslutning till Göteborgs krissamordningsgrupp på Gårda. De stora samverkansfrågorna var intern och extern information, kontakter mellan berörda sjukhus och organisationer samt flygtransporter. Anstormningen av anhöriga och vänner till intagna blev dramatiskt stor.

Göteborgs kyrkliga samfällighet koncentrerade sig på begravningsfrågorna och Göteborgs stift på övriga frågor. Stiftet tog tidigt initiativ till en ekumenisk minneshögtid i domkyrkan. Biskopen hade härvid bl.a. kontakt med företrädare för muslimska grupper.

Den första kontakten med Försvarsmakten med anledning av olyckan togs mellan sjukvården och helikopterdivisionen på Säve. Denna förstärktes med helikoptrar från andra delar av Sverige. En sjuktransport till Bergen genomfördes med Herkulesplan. Till MKV/Fo31 kom successivt in önskemål om militärt stöd med bl.a. utspisning, filter, frivillig personal och transporter. Försvarsmakten ställde också personal för debriefing till landstingets förfogande.

Kommunen, sjukvården, polisen och räddningstjänsten är alla resursstarka och hade inte behov av stöd från länsstyrelsen med den akuta hanteringen av olyckshändelsen. Länsstyrelsen hjälpte dock till med bl.a. regeringskontakter och hade ansvar för viss information och för

vissa besök av statsråd och kungaparet. Om händelsen inträffat i en kommun med betydligt mindre resurser torde länsstyrelsens roll varit annorlunda.

Samverkansmönstret vid en kris av detta slag blir mycket omfattande och komplext. Några erfarenheter är att ett omfattande socialt stödarbete förutsätter redan tidigare uppbyggda nätverk, att det krävs kunskaper om invandrargruppernas kulturer, religioner och organisationer samt att även de samverkande myndigheterna måste analysera hur det långsiktiga samarbetet skall organiseras. Samverkande myndigheter bör också sträva efter att ha en samverkansperson placerad hos katastrofsamordningsgruppen.

Krishantering får olika karaktär beroende på om det är ett storstadsområde med stora vårdresurser och korta transportavstånd eller glesbyggd med små resurser och stora transportavstånd som är berört.

Annorlunda stämning

Dagarna efter brandkatastrofen rådde en speciell stämning i Göteborg. Den karaktäriserades av chocktillstånd, sorg och upprördhet. På olycksplatsen och på andra platser samlades ungdomar under lång tid. Begravningar och minnesstunder samlade många. Känslan av deltagande och sorg var djup.

Inslagen av aggressivitet och hot var något nytt. På olycksplatsen och på sjukhusen utsattes personalen för hot och fysiskt våld.

Rykten florerade. Misstroende riktades mot myndigheterna. Stämningen förbättrades efterhand bl.a. med hjälp av informationsåtgärder.

En erfarenhet av denna händelse är att gamla motsättningar kan blottläggas med sociala oroligheter som följd och att sociala oroligheter samt hot och våld mot personal måste beaktas i planering, utbildning och övning.

3 HÄNDELSEUTVECKLING OCH ÅTGÄRDER I SAMMANDRAG

Som tidigare nämnts så utbröt en brand sent på kvällen den 29 oktober 1998 i Makedoniska föreningens lokaler på Hisingen i Göteborg. Det är en av de största brandkatastroferna i modern tid i Sverige. Räddningstjänsten var på plats efter en kort tid och Göteborgs stads krisledning organiserades. De flesta samverkande myndigheterna kunde medverka i krisledningen inom några timmar.

Var olycksplatsen, Göteborgs stads ordinarie ledning, dess krisledning, räddningstjänstens ledning, några berörda stadsdelsnämnder samt samverkande myndigheter är belägna framgår av följande karta över Göteborg.

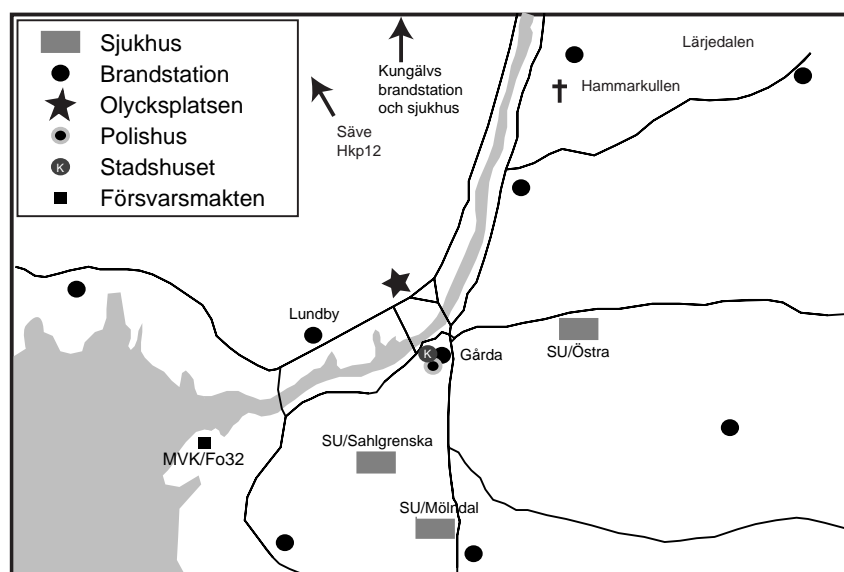


Bild 1. Karta över Göteborg.

I tidsskalan nedan redovisas viktigare händelser samt beslut som togs av kommunens ledningsgrupp.

HÄNDELSEUTVECKLING OCH ÅTGÄRDER I SAMMANDRAG

Händelse	Datum och tid	Göteborgs krisledning
Torsdagen den 29 oktober		
Larm om branden till SOS alarm.	23.42	
Första polisstyrkorna anländer.	23.49	
Första räddningsstyrkorna (Lundby) anländer.	23.50	
Ambulans framme på olycksplatsen.	23.55	
Fredagen den 30 oktober		
Räddningschefen larmas.	00.00-00.05	
	ca 00.20	Stadsdirektören blir uppringd i bostaden av räddningstjänstens alarmcentral (AC). Han orienterar kommunstyrelsens ordf.
Räddningstjänstens informationschef kallas in.	00.45	
Informationschefen kallar in Göteborgs stads informationsdirektör.	00.45-01.00	
Kontakt tas med lokalradion och SVT.	00.45.	

HÄNDELSEUTVECKLING OCH ÅTGÄRDER I SAMMANDRAG

Sjukvårdens informationsdirektör kontaktas och ger sig iväg till Gårda brandstation.	01.20	Kommunstyrelsens ordf. anländer till Gårda brandstation och kontaktar regeringen. Kommunens katastrof-samordningsgrupp etableras.
Teknisk informatör från räddningstjänsten skickas till brandplatsen.	02.00	Kommunstyrelsens ordf. och katastrofsamordningsgruppen beslutar att samtliga stadsdelsförvaltningar skall inrätta beredskap för att inrätta kriscentra.
	02.00-03.00	Göteborgs kommunstyrelse kallas till möte kl. 07.00.
Branden släckt.	02.02	Det externa informationsansvaret flyttas över från räddningstjänsten till katastrofsamordningsgruppen, där en informationsstab tar form. Presskonferens på Östra sjukhuset.
Utspisning av varm dryck och förtäring anordnas på olycksplatsen.	02.45	

HÄNDELSEUTVECKLING OCH ÅTGÄRDER I SAMMANDRAG

Polisens förundersökning och tekniska undersökning av brandplatsen inleds.	03.00	Det första pressmeddelandet.
12. Hkp divisionen vid Sävemålarne larmas.	03.10	
MKV/Fo32 larmas.	03.13	
	03.30	Gemensam presskonferens på Gårda. Göteborgs stad, polisen, räddningstjänsten och sjukvården medverkar.
	04.00-06.00	Krismottagningar och telefonjourer har öppnats i de flesta stadsdelar.
	05.00	Presskonferens med bl.a. kommunstyrelsens ordf.
	06.00	Beslut om att bekosta taxiresor till sjukhus för anhöriga.
	06.30	Presskonferens.
	07.00	Kommunstyrelsen ger Göran Johansson befogenheter att fatta beslut om åtgärder med anledning av katastrofen.

HÄNDELSEUTVECKLING OCH ÅTGÄRDER I SAMMANDRAG

Transport av patienter med hjälp av Försvarsmaktens helikoptrar påbörjas.	07.30	
	08.00	Information läggs ut på Göteborg stads hemsida.
	08.30	Stadsdelsförvaltningarna kontaktas om att hålla Göteborgs skolor öppna trots att det är lövdag.
	09.00	Presskonferens.
Statsministern och försvarsministern anländer och åker till brandplatsen.	ca 10.30	
Erbjudande om kvalificerad debriefingpersonal från Försvarsmakten.	12.00	Presskonferens. Statsministern och försvarsministern deltar.
	15.00	Kommunstyrelsen beslutar om fria resor och inkvartering för anhöriga till brännskadade som förts till sjukhus utanför Göteborg
Minnesgudstjänst i Domkyrkan	18.00	
	20.00	Presskonferens.

HÄNDELSEUTVECKLING OCH ÅTGÄRDER I SAMMANDRAG

Lördagen den 31 oktober		
Integrationsministern besöker brandplatsen.	11.00	
	12.00	Presskonferens. Möte med stadsdelscheferna för information och samråd.
	14.00	Kommunstyrelsen beslutar att i särskilda fall bekosta flygresor till Sverige för anhöriga till skadade och döda i brandkatastrofen.
	17.00	Presskonferens.
Söndagen den 1 november		
	15.00	Presskonferens.
Måndagen den 2 november		
Skolministern besöker drabbade skolor.	08.00	Under veckan genomförs dagligen möten med stadsdelscheferna.
Polisens första egna presskonferens.	13.30	

HÄNDELSEUTVECKLING OCH ÅTGÄRDER I SAMMANDRAG

Tisdagen den 3 november		
1.500 kommunanställda och frivilliga deltar i ett krishanteringsseminarium. Skolministern deltar.	10.00	Beslut om att ta fram en strategi för att kunna hantera situationen ifall ett brott ligger bakom branden.
	16.00	Presskonferens.
	19.00	
Onsdagen den 4 november		
Första stora begravningen.	11.00	Presskonferens.
	12.30	
	16.00	Presskonferens.
Torsdagen den 5 november		
	08.00	Möte mellan stadsdelscheferna. Beslut om att undersöka hur många som är i behov av debriefing. Beslut om att inrätta anhörigträffar.
	16.00	Presskonferens.

HÄNDELSEUTVECKLING OCH ÅTGÄRDER I SAMMANDRAG

Lördag den 7 november		
Kungen och drottningen besöker brandplatsen.		
Måndag den 9 november		
Länsstyrelsen får i uppdrag av regeringen att samordna informationen och skapa ett forum för diskussion		
Torsdag den 19 november		
Besök av justitieministern. Landshövdingen skickar kondoleansbrev till de anhöriga.		



4 KOMMUNENS LEDNINGSORGANISATION I KRIS

I detta kapitel beskrivs Göteborgs stads planerade ledningsorganisation i kris och faktiska insatser i samband med brandkatastrofen. Därvid redovisas sammansättning, igångsättning, arbetsformer med mera.

4.1 STADENS NORMALORGANISATION

Den traditionella kommunala nämndorganisationen dominerar som arbets- och beslutsform i Göteborgs stad. En del av verksamheterna bedrivs dock i aktiebolag där kommunen är ensam ägare eller delägare och där styrelseledamöterna är politiskt tillsatta. Den kommunala organisationen verkar utifrån en långtgående decentralisering. I Göteborg finns 21 stadsdelsnämnder med ansvar för lokal verksamhet. Staden ingår vidare i ett antal kommunalförbund inom olika områden, till exempel räddningstjänst.

Göteborgs kommunala organisation illustreras nedan.

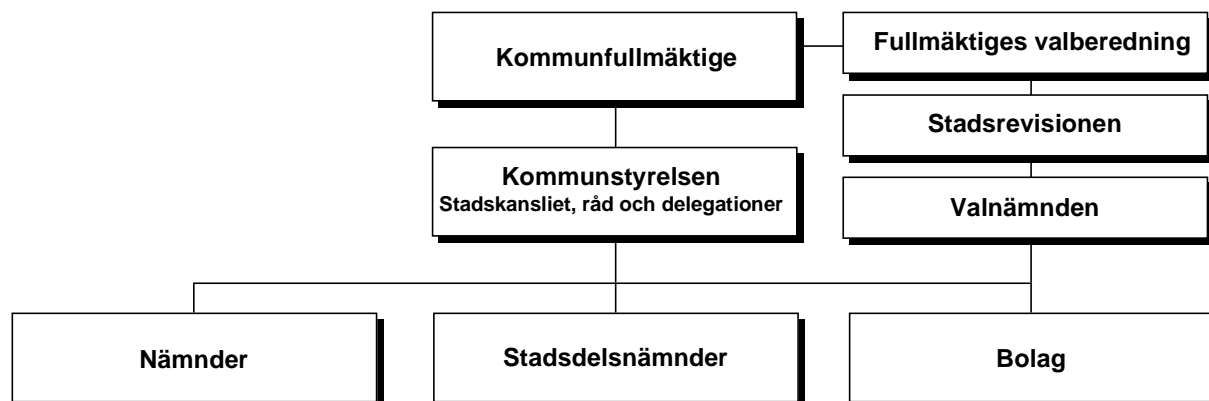


Bild 2. Göteborgs stads organisation.

Stadskansliet är kommunstyrelsens och personalnämndens stabs- och serviceorganisation med uppgift att biträda den politiska ledningen i styrningsfrågor på olika verksamhetsområden. Ytterst ansvarig som förslagsställare är stadsdirektören. Stadskansliet har bland annat till uppgift att biträda kommunstyrelsen med stadens centrala informationsverksamhet.

Stadskansliet är organiserat i bland annat kvalitetsområden och projektgrupper. Åtta kvalitetsområden skall erbjuda stöd till den kommunala organisationens alla grupperingar. Ledningen inom respektive kvalitetsområde har ansvaret för ekonomi, kompetens och kvalitet. Vid sidan av olika permanenta stabsgrupper formas projektgrupper där en kraftsamling under en begränsad tid bedöms vara nödvändig.

4.2 STADENS KATASTROFBEREDSKAP

Enligt Göteborgs stads katastrofberedskap skall stadens normala organisation med decentraliserat verksamhetsansvar så långt möjligt tillämpas även vid svåra påfrestningar på samhället i katastrofsituationer.

Varje nämnd och bolag med flera organisationer planerar sin egen beredskap inför olika händelser i hotskalan. Beredskapsorganisationen baseras på att alla verksamheter bibehåller både ansvar och befogenheter för att med full beslutskraft kunna bidra med sin del i den samlade insatsen. För att uppnå kraftsamling har staden inrättat en central katastrofsamordningsgrupp och en katastrofdelegation.

Kravet på beredskap har anpassats till respektive organisations roll vilket medför att verksamheter som teknisk försörjning och socialjour har ständig beredskap. Kommunledningen har en stadsdirektör i ständig beredskap. Stadsdelsförvaltningarna har ingen ständig beredskap.

Katastrofsamordningsgruppen utgörs av företrädare för de förvaltningar, bolag och externa organisationer som normalt blir involverade i katastrofarbetet. Inledningsvis är räddningschef i beredskap ordförande i gruppen tills beslut om annan ordförande fattas, beroende av situationens art.

Informationsstaben skall stödja katastrofsamordningsgruppen. Staben inkallas genom räddningstjänstens försorg. Någon entydig dokumentation av funktion och sammansättning finns ännu inte.

Samtliga uppgifter om organisation, igångsättning, arbetsformer m.m. finns samlade i stadens katastrofsamordningsmapp.

4.3 IGÅNGSÄTTNING AV KRISLEDNINGEN

I manual för Göteborgs stads centrala katastrofsamordning redogörs för tillvägagångssätt vid katastrofer m.m. Information om sådana situationer skall alltid kanaliseras till räddningstjänsten, som har ständig passning och särskilt uppdrag att initiera stadens katastroforganisation.

I allvarliga lägen sammankallar räddningschef i beredskap direkt katastrofsamordningsgruppen. Han informerar omgående stadsdirektören som i sin tur informerar kommunstyrelsens ordförande. Räddningschefen och stadsdirektören svarar sedan för initiering, ledning och samordning av katastroforganisationen enligt särskild planering. En manual för igångsättning av katastrofsamordningsarbetet inkluderande olika katastrofscenarier, åtgärder m.m. har utarbetats. Räddningschefen och stadsdirektören initierar också omedelbart informationsberedskapen.

Räddningschef i beredskap kan alternativt välja att först samråda med stadsdirektören om vilken nivå man bör lägga sig på. De olika nivåerna innebär att

- avisera katastrofsamordningsgruppen
- initiera informationsberedskapen
- kalla in katastrofsamordningsgruppen
- kalla in katastrofsamordningsgruppen samt föreslå att katastrofdelegationen samlas.

Räddningstjänsten svarar för att funktionsföreträdarna i katastrofsamordningsgruppen larmas. Stadsdelsförvaltningarna larmas med stöd av socialjouren som upprätthåller ett aktuellt kontaktnät med stadsdelsförvaltningarnas lednings- och krisjourer. I katastrofsamordningsmappen finns aktuellt organisationsschema, aktuella adresser och telefonnummer samt aktuell förteckning över ledningspersonal.

Funktionsansvariga som kallas till katastrofsamordningsgruppen beger sig till räddningstjänsten. Permanenta ledamöter i gruppen är försedda med eget inpasseringskort och beger sig direkt till ledningscentralen.

Inledningsvis inkallas grundbemanningen vilken är utformad med hänsyn främst till tänkta situationer där teknisk försörjning eller samhällsordning är hotad. Vidare inriktning av ledningsinsatserna görs med hänsyn till den aktuella situationen.

Vid katastrofsamordningsgruppens möten följs följande mall:

- orientering om läget
- övervägande om gruppen behöver kompletteras med andra funktionsföreträdare
- värdering av läget
- beslut i sådana frågor som inte omhändertas av annan
- beslut om vilken information som skall lämnas

Följande två frågor skall också behandlas i samband med det första mötet:

- Finns motiv för att utse alternativ ordförande?
- Skall inkallande av katastrofdelegationen ske?

Följande praktiska åtgärder initieras/omhändertas:

- Upplysningscentralen initieras genom informationsstabens försorg.
- Avlösning organiseras.
- Kvartersmästeriet organiseras.

Arbetsplatser med telefon och datorstöd disponeras av ledamöterna i viss omfattning mellan mötena i katastrofsamordningsgruppen.

4.4 KATASTROFDELEGATIONEN

I brådskande ärenden kan katastrofdelegationen besluta i kommunledningsfrågor. Om inte delegationen kan sammankallas kan kommunstyrelsens ordförande fatta dessa beslut.

Kommunstyrelsen har i särskilt beslut fastställt ansvar, befogenheter och arbetsordning för katastrofdelegationen. Härigenom har kommunstyrelsen, i enighet med kommunallagens delegationsregler, överlåtit sin beslutanderätt till

- a) *katastrofdelegationen* i kommunledningsärenden som inte handläggs med stöd av räddningstjänstlagen i lägen där kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige inte har möjlighet att samlas med mycket kort varsel samt till
- b) *kommunstyrelsens ordförande* (vid dennes frånvaro vice ordförande) i ärenden som är så brådskande, att avgörandet inte kan invänta följande sammanträde.

Katastrofdelegationen sammanträder, om inget annat bestäms, i kommunstyrelsens sessionssal.

Föredragande i katastrofdelegationen är stadsdirektören. Denne svarar för upprättande av förslag till föredragningslista och kallar övriga deltagande tjänstemän.

Vid katastrofdelegationens möten behandlas normalt orientering om läge, kommunledningsbeslut samt beslut om informationsinsatser. Vid delegationens första sammanträde skall också fortsatt sammanträdesfrekvens och praktiska frågor såsom avlösningens behov behandlas. Protokoll förs genom stadskansliets försorg.

4.5 GENOMFÖRDA LEDNINGSINSATSER

Brandens konsekvenser bedömdes vara av sådan omfattning att de kategoriserades som svår påfrestning på samhället och sektoriserades till Göteborgs stad med direkt beröring i vissa stadsdelar men också indirekt samtliga stadsdelsförvaltningar. Göteborgs stad har i kalendarium dokumenterat händelser och insatser.

Igångsättning av krisorganisationen

Stadsdirektören blev uppringd i bostaden av räddningstjänstens alarmeringscentral och informerades om det allvarliga läget. Denne beslutade sig för att omedelbart bege sig till räddningstjänstens ledningscentral vid Gårda och kontaktade under resan via mobiltelefon kommunstyrelsens ordförande. Vid stadsdirektörens ankomst till räddningstjänsten, varifrån alla insatser med anledning av branden samordnades, sammankallades katastrofsamordningsgruppen.

”Genom en märklig slump hade en katastrofövning planerats till samma dag... Därför var jag inte helt säker på att det handlade om en verklig katastrof förrän jag kom fram till Gårda. Jag insåg då att vi stod inför en massiv krishantering. Min första uppgift blev att sammankalla stadens katastrofsamordningsgrupp.”

Samtliga stadsdelschefer larmades och aktiverade sina respektive organisationer. De fick först uppdrag att förbereda, sedan att organisera det psykosociala omhändertagandet i respektive stadsdel samt att förbereda informationsinsatser. De psykosociala insatserna kom snabbt att dominera stadsdelsförvaltningarnas verksamhet.

Till Gårda anslöt förutom stadsdirektör även biträdande stadsdirektör, representanter för sjukvården med kurativ och psykologisk kompetens, polis, experter på trafikfrågor och teknisk försörjning samt personal från socialjouren, stadskansliet och stadsdelsförvaltningarna. Kommunstyrelsens ordförande, tillika ordförande i kommunstyrelsens katastrofdelegation, anlände kort efter stadsdirektören till Gårda. Stabsarbete, information och planering av vidare insatser kunde därvid samordnas.

Manualen anger ett större engagemang i styrningen av ledningsarbetet från räddningstjänstens sida än vad som faktiskt tillämpades. Stadsdirektören ledde katastrofsamordningsgruppens arbete medan räddningschefen ledde räddningstjänstens arbete.

Bemanning

Katastrofsamordningsgruppen kompletterades efterhand bl.a. genom initiativ från olika aktörer.

Den centrala samordningsfunktionen kom att utövas av kommunledningen som innefattade kommunstyrelsen med ordförande som förgrundsgestalt, delar av stadskansliets ledning och kvalificerade handläggare från stadskansliet med kunskaper inom verksamhetsområdena skola samt individ- och familjeomsorg. Personer från övriga förvaltningar och bolag utgjorde stöd till katastrofsamordningsgruppen på Gårda. En av kvalitetsområdescheferna fick av stadsdirektören uppdraget att leda den ordinarie verksamheten vid stadskansliet.

Katastrofsamordningsarbetet, efter det initiala arbetet, fick en allt tydligare prägel av samordning av stadsdelarnas psykosociala arbete. Sedan krishanteringsarbetet flyttat till stadshuset, uppmanades samtliga anställda att medverka i detta arbete, som pågick dygnet runt hela den efterföljande veckan.

Arbetsformer

Kommunstyrelsens övriga ledamöter kontaktades under olycksnatten och ombads hålla sig beredda. Tidigt följande morgon kallades kommunstyrelsen till ett extramöte. Syftet med mötet var dels att informera ledamöterna om vad som hänt och vad som gjorts, dels att få ett beslut som gav ordföranden befogenhet att fatta erforderliga beslut om åtgärder med anledning av katastrofen. Härfter följde kommunstyrelsens presidium händelseutvecklingen och företrädde staden. Frågorna behandlades i ett politiskt neutralt perspektiv.

Under måndagen flyttade katastrofsamordningsgruppen från Gårda till stadskansliets lokaler. Samma dag hölls ytterligare ett kommunstyrelsesammanträde för att informera ledamöterna.

Kommunstyrelsens ordförande gav under tisdagen stadskansliet i uppdrag att systematiskt dokumentera händelseförlopp och vidtagna insatser.

Ansvar för genomförandet av krishantering vilade på stadsdelsförvaltningarnas ledning och utnyttjade resurser var stadsdelsförvaltningarnas. Katastrofsamordningsgruppen utövade det centrala stödet och fattade erforderliga beslut, hanterade information samt svarade för samordning av insatser och i viss mån resurser.

Katastrofsamordningsorganisationen illustreras nedan.

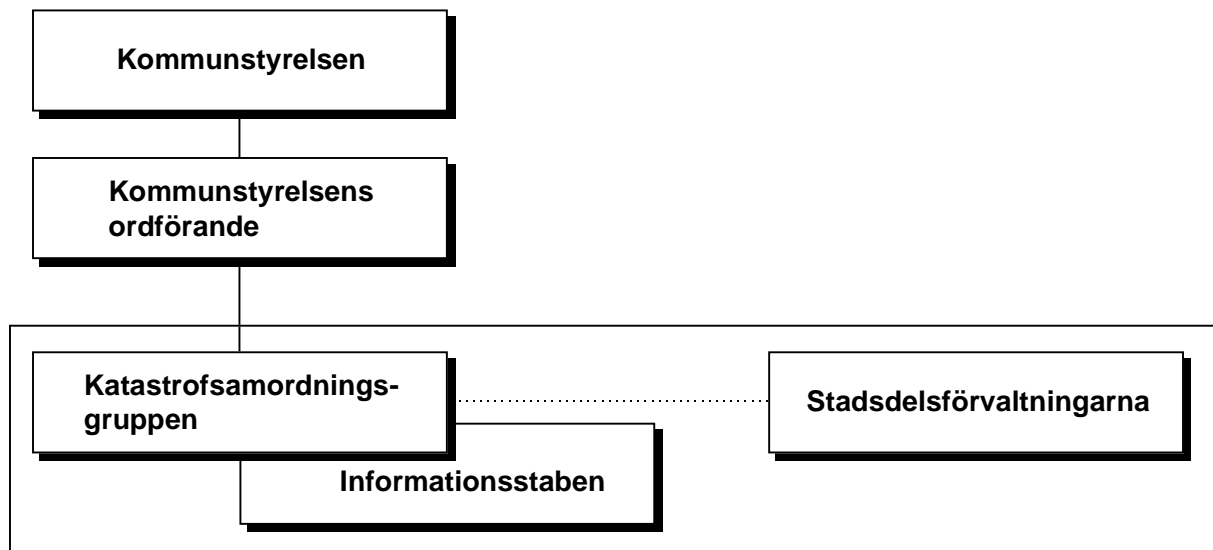


Bild 3. Göteborgs stads katastrofsamordningsorganisation.

Att tänka framåt

I det skedet av ledningsarbetet då stadsdelsförvaltningarnas etablering av kriscentra påbörjats, drog sig stadsdirektören ur det operativa arbetet för en mer strategisk ledninginsats.

Kommunstyrelsens ordförande beslutade under tisdagen att en strategi skulle tas fram för att hantera en eventuellt skärpt situation, som kunde uppstå om det visade sig att ett brott låg bakom katastrofen.

Ekonomi

Stadsdelscheferna fick i det initiala skedet uppdraget att anmäla särskilda kostnader för krishanteringsarbetet till katastrofsamordningsgruppen.

Beslut med ekonomiska konsekvenser fattades av kommunstyrelsens ordförande i enlighet med beslut om katastrofdelegation.

Återgång till normala ledningsförhållanden

Under tisdagen sänktes beredskapsgraden till "situationsanpassad beredskap". Återgång till ordinarie ledningsförhållanden bör ske så snart detta är möjligt.

4.6 LÄRJEDALENS STADSDELSFÖRVALTNING – EXEMPEL PÅ KRISORGANISATION

Många av de berörda ungdomarna har anknytning till stadsdelen Lärjedalen. Stadsdelschefen kontaktade under natten, efter larm från den centrala ledningen, stadsdelens socialchef, tillika krisgruppsansvarig. Krisgruppen sammankallades per telefon till utsedd samlingsplats.

Krisgruppen beslutade i ett tidigt skede att kontakta kyrkan för samordning av insatserna. Personalen schemalades och fördelades med tyngdpunkt på samordning i Hammarkullens kyrka. Krisgruppssamordning etablerades i kyrkan med olika kategorier av vårdpersonal, Svenska Röda Korset, invandringsorganisationer med flera. Genom att ha krisjouren samlad på en plats kunde en mångsidig kriskompetens samordnas och alla delar i stödet ges från ett ställe. Även praktiska åtgärder kunde samordnas.

Att samordningen skedde så snabbt och naturligt anses bero till stor del på att förvaltningens organisation lagt grunden till sådan samverkan. I stadsdelen finns en krisgrupp där ett samarbete med kyrkan pågått sedan lång tid tillbaka. Inom ramen för det lokala folkhälsoarbetet fanns sedan tidigare fungerande nätverk med bl.a. boende och föreningar. Samarbete över traditionella gränser var inget nytt.

Stadsdelsnämndens ordförande kontaktades och infann sig i Hammarkullens kyrka. Denne deltog i arbetet och hade löpande kontakt med krisgrupperna.

Hammarkullens kyrka blev en samlingsplats för hundratals människor som ständigt vistades på platsen för samtal, samvaro och stöd. Flera minnesstunder förekom. Information gavs löpande i kyrkan via anslag. All information från räddningstjänsten kom till kyrkan. Likaså listan över omkomna. Kommunstyrelsens ordförande, statsministern och vissa andra statsråd besökte Hammarkullens kyrka.

Efter en dryg vecka upphörde schemalagningen av personal dygnet runt. Arbetet på individnivå intensifierades och allmänt inriktade insatser tonades ner. En lokal strategi för det fortsatta arbetet med stödinsatser har utarbetats.

Stadsdelscheferna hade behov av samordning och stöd från kommunledningens sida. Återkommande träffar som kommunledningen kallade stadsdelscheferna till värderades högt. Det fanns möjlighet att lämna vidare frågor för behandling ur lednings-, samordnings- och samverkansperspektiv.

Lärjedalens katastrofplan anger rutiner för alarmering, katastrofledningens sammansättning och uppgifter, delegation och samverkan, med betoning på inledningsskedet av ledningsinsatsen, på motsvarande sätt som för Göteborgs stads centrala katastrofsamordning. Stadsdelens tillämpade arbetssätt överensstämmer med planerat tillvägagångssätt. Katastrofplanen bildar en bas för insatsen och den enskilda situationen har fått bestämma ledningsinsatsernas vidare inriktning.

Erfarenheter

Katastrofsamordningsgruppen skall i första hand samordna verksamheten och kanalisera information till dem som behöver den. Förändringar i kommunens ordinarie ansvarsfördelning bör göras endast i undantagsfall.

Brandkatastrofen visade sig kräva en annorlunda inriktning av ledningsinsatserna än planeringen anger. Bl.a. behövde katastrofsamordningsgruppen förstärkas med kompetens inom individ- och familjeomsorgs- samt skolverksamhet.

Krisledningsorganisationen bör ha en operativ ledare samt en stabschef med ansvar för bemanning, schemaläggning, teknikstöd m.m. Det strategiska ledarskapet skall vara åtskilt från det operativa.

Ledningsorganisationen måste kunna hållas igång dygnet runt under en längre period.

Stödorganisationen blev mer omfattande än vad som planerats. Ledningscentralen var inte dimensionerad för en så omfattande arbetsstyrka. Många olika aktiviteter skulle samsas om ett begränsat utrymme och begränsade resurser.

Kommunstyrelsens ordförande tog en aktiv roll i ledningsarbetet. Han utgjorde också naturligt talesman för staden.

En mindre krets ur stadskansliets ledning och dess handläggare utgjorde kärnan i den centrala krissamordningen. Dessa upplevde en positiv arbetsgemenskap medan vissa personer som inte engagerades i arbetet upplevde ett utanförskap och att deras kompetens inte tillvaratogs. Det kan av denna anledning vara motiverat att bredda engagemanget av lämpade personer i krissituationer.

Stadsdelsförvaltningarna hade en nyckelroll i denna och sannolikt i all krishantering eftersom de nästan alltid kommer att vara berörda. Kommunledningen har en viktig roll att svara för strategiska beslut, samordning och omfördelning av resurser eftersom händelser ofta berör flera stadsdelar.

Krisledningen kännetecknades av engagemang, större och friare mandat för alla, informell ledning, fokusering på problemen, konkreta frågeställningar, informella nätverk samt tillräckliga resurser.

Krissamordningens svagaste punkter var bristande kunskap om kulturer, språk och religioner.

Ingen organisation kan byggas upp för alla typer av katastrofer. Varje katastrof visar på nya svaga punkter i organisationen. Nya och speciella förhållanden tillkommer som ingen förutsett. Det är ändå viktigt att uppdatera planeringen mot bakgrund av gjorda erfarenheter.



5 ORGANISERING AV KOMMUNENS INFORMATIONSARBETE

Räddningstjänstens informationschef kallades in ca 00.45. Strax innan detta hade räddningschef i beredskap hållit en improviserad presskonferens för de medier som fanns på platsen. Han hävdade därvid att branden kunde vara anlagd, något som fick mycket stor uppmärksamhet i medierna. Efter detta något olyckliga uttalande hölls inga fler presskonferenser på olycksplatsen. Ungefär kl. 02.00 skickades en teknisk observatör till brandplatsen. Räddningstjänstens informationssektion behöll ansvaret för intern information samt information till andra räddningstjänster även när den gemensamma informationsstaben tog form i anslutning till katastrofledningsgruppen på Gårda brandstation.

En av räddningstjänstens informationschefs första åtgärder var att kl. 01.10 lämna stadens informationsdirektör. Han begav sig omedelbart till Gårda och på vägen tog han kontakt med lokalradioredaktionen.

Det externa informationsansvaret för katastrofen flyttades över från räddningstjänsten till katastrofsamordningsgruppen, där en informationsstab tog form, och från 02.30 hade denna övertagit ansvaret för den samlade externa informationen. Första pressmeddelandet kom 03.00, med information om katastrofen, samt med kontaktinformation till anhöriga gällande polis och sjukvård samt om arbetet med upprättandet av kriscentra runt om i staden. Man informerade också om en planerad gemensam presskonferens för Göteborgs stad, räddningstjänsten, polisen och sjukvården, som skulle hållas på Gårda brandstation 03.30. Pressmeddelandet kl. 03.00 gick ut även på engelska via TT, som ombesörjde att alla större nyhetsbyråer fick det.

Den första gemensamma presskonferensen hölls som aviserat 03.30. Räddningschefen höll i presskonferenserna. Efter en kort inledning följde redogörelser från de olika inblandade myndigheterna, åtföljt av frågestund och efterföljande möjlighet att göra intervjuer med enskilda tjänstemän. Dagordning fanns upprättad och namn skrevs på vita tavlan för att undvika missförstånd och som en service till pressen.

Man bestämde sig för att presskonferenserna skulle hållas på svenska för att undvika misstag p.g.a. bristfälliga språkkunskaper. Vidare lämnade man inte information som man inte hade bekräftad. Presskonferenserna simultantolkades på engelska, tyska, franska, spanska och italienska. Nya presskonferenser hölls tätt under första dagen, 05.00, 07.30, 09.00, 12.00, 16.00 och 20.00. I den som hölls klockan tolv deltog statsministern, försvarsministern och kommunstyrelsens ordförande.

Man breddade efterhand presskonferenserna med företrädare för religiösa samfund, stadsdelsnämnder osv. På måndagen flyttade man verksamheten från Gårda till stadshuset och följande fredag upphörde de fasta presskonferenserna.

Medieanstormningen var mycket stor och växte under hela första dygnet. I stort sett hela den svenska pressen var där. Som mest fanns det 14 TV-team på plats, förutom de nordiska även från USA, England, Tyskland, Frankrike. Det fanns även journalister från flera andra europeiska länder närvarande. De sedan tidigare väl fungerande kontakterna med lokalradion i Göteborg visade sig vara mycket värdefulla. Man organiserade också en särskild arbetsplats på Gårda för pressen.

Från kl. 08.00 på fredagsmorgonen öppnades speciella anknytningar med information om pressmeddelanden och om att det var möjligt att sätta upp sig på en lista för intervjuer. Information om olyckan lades löpande ut på Göteborgs stads hemsida på internet både på svenska och engelska. Man spred också tryckt informationsmaterial på olika språk samt organiserade tolkverksamhet.

Nätverkstekniken fungerade inte bra under den första natten p.g.a. att räddningstjänsten nyligen installerat ett nytt system. Katastrofledningen arbetade inledningsvis utan datorer. Totalt förfogade man över sex faxlinjer vilket inte gav tillräcklig kapacitet. Man var inte heller förberedd på att mobiltelefonin skulle vara så pass viktig. Tillgången på reservbatterier var mycket begränsad.

Sjukvården hade informatörer på plats vid sjukhusen och på Gårda vid 2-tiden på natten. Arbetet inriktades på att upprätta internt samband, samla upp information, informera internt och samordna extern information. Det blev snabbt ett oerhört tryck vid sjukhusen från press

och anhöriga. 02.30 hölls en presskonferens på SU/Östra sjukhuset. Från lördagen 31 oktober hölls kontinuerligt på Sahlgrenska informationsmöten för anhöriga och vänner.

Man ordnade så att pressen fick träffa skadade som själva ville bli intervjuade. Ett av de problem man hade att hantera var att skydda sjukhussekretessen. Detta skapade friktion mellan sjukvården och staden, som ansåg att de behövde information om patienterna för att på ett tillfredsställande sätt kunna ta sitt omsorgsansvar för de drabbade med familjer. Sjukvården ansåg sig länge inte kunna tillgodose dessa önskemål av sekretesskäl. Varje dag under första veckan lämnades pressreleaser med aktuell information från sjukvården.

Polisen lämnade på söndagskväll ett pressmeddelande att samtliga omkomna var identifierade och de anhöriga underrättade. På måndagen höll man den första självständiga presskonferensen, och dagen efter höll man ett möte med representanter för 24 invandrargrupper, efterföljt av en presskonferens 13.30.

Stadsdelsförvaltningen i Lärjedalen hade en egen informatör. Arbetet inriktades på att förmedla information mellan de grupper som koncentrerat sitt sorgearbete till Hammarkullen och den centrala krisledningen. Man hade en anslagstavla vid Hammarkullens kyrka med information om själva olyckan samt tidpunkter för planerade tillställningar och informationsmöten. Man höll sin muntliga information i själva kyrkan, men även hos den muslimska krisgruppen som var lokaliserad i omedelbar närhet. Det var ett stort tryck från media. Detta nådde en höjdpunkt under statsministerns besök på fredagseftermiddagen då även försvarsministern och kommunstyrelsens ordförande deltog. Efter detta beslöt man stänga pressen ute från lokalerna, så att sorgearbetet kunde fortsätta utan störande inslag av fotografering och intervju försök.

Måndagen den 2 november höll man en egen presskonferens i Hammarhus samlingsal med stadsdelschef, stadsdelsnämndens ordförande, socialchef, präst, rektor m.fl. Vid detta tillfälle var ett tiotal journalister närvarande.

I kyrkan monterade man upp en TV för att närvarande skulle kunna följa rapporteringen i nyheterna. Man gav också ut informationsblad.

Länsstyrelsens pressekreterare bistod informationsorganisationen på Gårda tillsammans med informatörer från polis, räddningstjänst och stad. Länsstyrelsens huvudsakliga informationsarbete inriktades på de besök som gjordes av kungen och av statsråd. Man gav ut ett pressmeddelande där man uttryckte deltagande med de sörjande och informerade om de regeringskontakter som tagits. Man organiserade också presskonferensen i samband med statschefens besök den 7 november.

Göteborg har tidigare tvingats hantera stora mediala händelser som spårvagnsolyckan och stora idrottsevenemang som friidrotts-VM. Det fanns alltså erfarenhet att bygga på när man skulle hantera den uppkomna situationen. Vid denna händelse tillkom dock ytterligare en faktor, nämligen de motsättningar och spänningar inom samhället som visades upp. Detta förbättrades inte av att pressen delvis underblåste den misstänksamhet och negativa ryktesspridning som tog fart efter olyckan.

Erfarenheter

Organisationen skall dras igång för en stor informationsinsats och sedan minskas ned när man har behoven klara.

Informationen måste samordnas mellan krisledningen och övriga inblandade funktioner. Gemensamma presskonferenser är att föredra.

Informationen skall innehålla vad man verkligen vet. Försök inte dölja något.

Samband i dag är mobilt, har stora volymer och är helt gränslöst, vilket innebär att tekniken och underhållet av denna löpande måste anpassas till utvecklingen.

Kunskaper om andra kulturer, språk och religioner förbättrar möjligheten till kommunikation och undvikande av missförstånd.

6 SAMVERKANDE MYNDIGHETER OCH ORGANISATIONER

Vid den krishantering som följde på branden i Göteborg medverkade ett stort antal samhällsfunktioner. Några av dem är en del av den kommunala organisationen, som t.ex. socialtjänsten, andra finns i staden men lyder inte under den, som t.ex. sjukvård och polis. Även centrala och regionala myndigheter samt regeringen var betydelsefulla aktörer. I detta kapitel redovisas översiktligt samverkan och de viktigare samverkansparterna. Syftet är bl.a. att belysa de inblandade samverkansparternas roller samt omfattningen och komplexiteten i samverkan.

SOS Alarm och räddningstjänsten

SOS Alarm och räddningstjänsten är placerade i angränsande lokaler i brandstationen i Gårda i centrala Göteborg. När SOS Alarm definierat anmälan om branden lämnades informationen över till räddningstjänstens larmcentral för larmning av en första insatsstyrka. Inom Räddningstjänstförbundet i Storgöteborg samordnas larmning och operativ ledning från räddningstjänstens ledningscentral. SOS Alarm leder ambulanserna.

I ledningscentralen övergick man till röd stabsberedskap. Man kallade in informationsstaben och informerade jourhavande stadsdirektören i Göteborgs stad. Denne informerade kommunstyrelsens ordförande samt kallade Göteborgs katastrofsamordningsgrupp till Gårda, där även övriga samverkande myndigheter, som t.ex. sjukvårdens beredskapsgrupp, var samgrupperade. Där finns skydd, samband och service. Samverkan på platsen har övats.

Stadsdelsförvaltningarna

En stor del av det praktiska arbetet i kommunen med anledning av krisen utfördes av stadsdelsförvaltningarna. Dessa har normalt ansvar för ”mjuka” frågor som skola, socialt arbete och integration vilka nu berördes i stor omfattning.

Som tidigare nämnts organiserades krisledningsgrupper i stadsdelarna. Dessa fick löpande information om händelsernas utveckling och om beslut i krissamordningsgruppen. Stadsdelscheferna kallades dagligen till träffar med den centrala krissamordningsgruppen.

Vi har, som exempel, valt att närmare belysa samverkan i stadsdelen Lärjedalen.

Stadsdelsförvaltningen följde inledningsvis i stort sin krisplanering. Situationens särart krävde dock avvikelser och kompletteringar. Planerad katastrofledningsgrupp och krisledningsgrupp smälte samman till en krisgrupp.

Inledningsvis öppnades flera kyrkor och fritidsgårdar där flera hundra ungdomar från såväl Lärjedalen som andra stadsdelar samlades under flera dagar. Snart koncentrerades insatserna till Hammarkullens kyrka och den närliggande Hammarkullsskolan bl.a. genom att även det sociala kriscentrat etablerades där. En stor del av stadsdelsförvaltningens arbete med att hjälpa drabbade familjer och andra berörda utgick från dessa platser. Verksamheten pågick inledningsvis dygnet runt. Den uppsökande verksamheten var stor. Även andra organisationer som deltog i arbetet fanns där.

Stadsdelsförvaltningen och dess krisgrupp, ledd av socialchefen, byggde snabbt upp en samverkan med t.ex. skolan, kyrkan, barn och ungdomspsykiatri (BUP), vuxenpsykiatri, Ungdomshälsan, vårdcentralerna, en muslimsk krisgrupp, invandrarföreningar och Svenska Röda Korset. Regelbundna samordningsmöten ordnades. Syftet var i första hand att stödja och hjälpa alla dem som fanns på platsen, de drabbade familjerna och andra berörda i stadsdelen.

Senare utökades samverkan bl.a. med skolmyndigheter, kyrka, polis och räddningstjänst i frågor om besök hos drabbade familjer, förberedelser för skolstarten, anordnande av minnestunder, informationsmöten, besök av regeringsledamöter, extern information, hantering av media m.m.

Efter de akuta insatserna har ett system av fortsatta stödinsatser byggts upp. Personalen har erbjudits debriefing. Familjer som förlorat barn eller vars barn skadats har fått en socialsekreterare som stödperson. Alla har fått psykologhjälp. Stödgrupper för skadade, anhöriga och närvarande på olycksplatsen har organiserats. Sociala myndigheter samverkar i dessa frågor bl.a. med Somaliska kriscentrat, Muslimska kriscentrat och företrädare för andra samfund. Detta långsiktiga stödarbete beräknas komma att pågå i flera år.

Uppbyggnaden av krishantering i Lärjedalen gick snabbt, till stor del beroende på att förvaltningen under lång tid lagt grunden för samverkan mellan de inblandade i krishantering. I stadsdelen fanns en krisgrupp som samarbetat med kyrkan under lång tid.

Det fanns fungerande nätverk med sociala myndigheter, boende, föreningar och andra frivilliga organisationer.

Polisen

Polisen larmades mycket snabbt och var på olycksplatsen i stort sett samtidigt som räddningstjänsten. För polisen utvecklades insatsen enligt ett inövat mönster. Vaktstående kommissarie blev insatschef på olycksplatsen. Han samverkade där direkt med räddningsledaren.

Eftersom olyckan var av särskild karaktär utsågs en kommenderingschef och en stab kallades in. Samverkan mellan kommenderingschefen och hans stab och Göteborgs stad, räddningstjänsten och sjukvården är förberedd och aktiverades utan särskilda order. En informatör placerades på Gårda men i övrigt skedde samverkan via tekniska hjälpmedel eller genom besök vid behov. Vid några tillfällen fanns samverkanspersoner från räddningstjänsten och från sjukvården hos polisen.

Samverkan med sjukvården rörde t.ex. bevakning, skydd, registrering och identifiering medan samverkan med staden rörde information vid presskonferenserna och i skolorna, underrättelser till anhöriga samt arrangemangen runt de många begravningarna. I den senare frågan samverkade man även med kyrkan. Med anledning av de många officiella besöken hade man också samverkan med regeringskansliet, länsstyrelsen och säkerhetspolisen.

Korrekt information vid presskonferenser och direkt till ungdomarna ute i skolorna bidrog till att minska den ryktesspridning som inledningsvis skapade en spänd stämning, ibland förstärkt av media. För att vederlägga rykten ordnades träffar med anhöriga och invandrarföreningar. Sammanfattningsvis hade polisen en stor informationsuppgift och informationsenheten arbetade i treskift.

Huvuddelen av de avlidna var svenska medborgare och bland de övriga hade de flesta permanent uppehållstillstånd. Trots detta krävde informationen till och kontakterna med grupper med invandrabakgrund stora insatser. Olika kulturer och religioner, flera språk samt interna motsättningar bidrog härtill. Sammanlagt har polisen haft mer eller mindre omfattande kontakter med 28 invandrarföreningar. Kontaktytorna fanns i flera fall redan upparbetade inom närpolisorganisationen.

Sjukvården

Totalt skadades 213 ungdomar vid brandolyckan. 150 av dem blev inlagda på sjukhus, varav 74 på intensivvårdsavdelning. De berörda sjukhusen i Göteborgsregionen var Sahlgrenska, Östra, Mölndal och Kungälv's sjukhus. Kapaciteten på sjukhusen var tillräcklig, men man tvingades till viss omfördelning av patienter. 13 patienter fördes med helikopter och flyg till brännskadeavdelningar vid sjukhus i Uppsala, Linköping, Malmö och Bergen.

Varje sjukhus leder sig självt och beslutar därför vilken beredskap man behöver inta. Med undantag av Sahlgrenska, utlöste sjukhusen katastroflarm och inrättade katastrofledningsgrupper. Några gick efter kort tid åter ner i normalberedskap.

Västra Götalandsregionens katastrofledning grupperades i anslutning till Göteborgs katastrofsamordningsgrupp på Gårda. Den står bl.a. för samordning mellan sjukhusen och deras samverkanspartners. De stora samverkansfrågorna var intern och extern information, kontakter mellan berörda sjukhus och organisationer samt flygtransporter. I detta arbete samverkade beredskapsenheten främst med Göteborgs stad, räddningstjänsten, polisen, flygräddningen, SOS Alarm, Socialstyrelsen, sjukhus utanför regionen samt med MKV/Fo 32 och helikopterdivisionen på Säve. Samverkan om helikoptertransporter var sedan länge upparbetad mellan sjukvården och helikopterdivisionen.

Samverkan mellan sjukvården och polisen blev mer omfattande än väntat. Anstormningen av anhöriga och vänner till intagna blev dramatiskt stor. Främst på Sahlgrenska fylldes avdelningarna med människor som sökte efter skadade och döda. Situationen försvårades av språkproblem, misstro, rykten, hysteri och viss aggressivitet. En del hot, våld och oväsen förekom och personalen behövde tidvis polisbeskydd.

Alla döda fördes till patologen på Sahlgrenska. Dess personal och polisen arbetade nära tillsammans med identifieringen. Det var ett stort tryck från media, men också från dem som arbetade ute på fältet, att namnen på döda och inlagda skulle lämnas ut.

Sjukhusen har egen personal med psykosocial kompetens. Genom samverkan med Försvarsmakten fick man tillgång till debriefingpersonal från SWEDINT och tillsammans genomförde de c:a 1400 avlastningssamtal med sjukvårdspersonalen.

Svenska kyrkan och övriga trossamfund

Varje församling står för sina beredskapsförberedelser. En av församlingarna står för samordning inom staden. Göteborgs stifts beredskapssamordnare samordnar mellan kommunerna. Stiftet hade inte några förberedelser för en olycka av detta slag.

Stiftet skapade en krisledningsgrupp som kontaktade berörda kyrkoherdar för att få en överblick över läget. Gruppen klarade också ut ansvarsförhållanden mellan Göteborgs kyrkliga samfällighet och stiftet, så att samfälligheten koncentrerade sig på begravningsfrågorna och stiftet på det övriga.

Församlingarna hade direkt samverkan med sina stadsdelsnämnder. Stiftet samverkade inledningsvis främst med församlingarna i området, inklusive skolkyrkan och sjukhuskyrkan, och något senare med staden. Man försökte bl.a. få en viss överblick över trötthetstillståndet hos församlingarnas personal. En erfarenhet var att det efter några dagar kunde vara svårt att få fram medarbetare till olika uppdrag eftersom de engagerat sig så hårt de första dygnet att de var utmattade. Frågor att samverka om var bl.a. öppethållande i kyrkor, minnesgudstjänster och minnesstunder i skolor, på sjukhus och i övrigt, personliga besök samt stödverksamhet på lång sikt.

Tidigt upparbetades ett nära samarbete med media, främst Radio Göteborg och TV.

Kyrkan och andra samfund samverkade också med polisen om besök då anhöriga skulle meddelas om dödsfall. Lämpligheten av att en kristen präst var med när dödsbud lämnades till någon med annan trosbekännelse diskuterades. Det visade sig dock att detta inte blev något problem.

Stiftet tog tidigt initiativ till en ekumenisk minneshögtid i domkyrkan som leddes av biskopen Lars Eckerdahl och i vilken bl.a. talmannen och statsministern deltog. För planeringen av detta arrangemang avdelades en särskild arbetsgrupp. Biskopen hade bl.a. kontakt med landshövdingen, men också med företrädare för muslimska grupper, vid planeringen av deltagandet i gudstjänsten. Polis, räddningstjänst och sjukhuskyrkan inbjöds och fick tillfälle att säga några ord.

Samverkan med kristna församlingar och organisationer gick lätt eftersom dessa kontakter var väl upparbetade. Sådana kontaktvägar fanns inte till de muslimska organisationerna. Biskopen har dock regelbundna samtal med andra kristna kyrkor, med imamerna och med företrädare för andra religioner. Dessa kontakter kom till nytta nu.

MKV/Fo32

Den första kontakten med Försvarmakten med anledning av olyckan togs mellan sjukvården och helikopterdivisionen på Säve. Denna samverkan om helikoptertransporter är sedan länge etablerad. Via sjöbevakningscentralen larmades vakthavande befäl vid MKV/Fo 32. Denne samlade en ledningsgrupp som bl.a. kontaktade räddningstjänsten och polisen för att utröna om det fanns några behov av stöd från Försvarmakten. I det läget fanns inga sådana behov.

Tidigt förstärktes ledningskapaciteten vid helikopterdivisionen, som också förstärktes med helikoptrar från andra delar av Sverige. En sjuktransport till Bergen genomfördes med Herkulesplan. Ambulanserna med de brännskadade kördes helt enkelt in i planet. Patienten slapp härigenom besvärliga omlastningar och sjukvårdspersonalen kunde övervaka patienten kontinuerligt under hela transporten mellan sjukhusen.

Genom olika kontaktvägar kom successivt önskemål in om militärt stöd med bl.a. utspisning, filter, frivillig personal och transporter, vilket tillgodosågs. MKV/Fo32 samverkade i dessa frågor med berörda stadsdelsförvaltningar, polisen, kyrkan och frivilligorganisationerna.

Att Försvarmakten skall hjälpa till med tillgängliga resurser vid en svår olycka upplevs som naturligt. Det råder dock viss oklarhet om vad uppgiften att stödja samhället vid svåra påfrestningar innebär i form av förberedelser, beredskap, planering m.m. En av erfarenheterna var t.ex. att man borde ha haft en samverkansofficer på Gårda som samlat upp önskemål om stöd,

men också kunnat ge övriga inblandade parter råd om vilket stöd som är möjligt i olika skeden av krisen. En sådan samverkan bör förberedas och övas.

Försvarmakten disponerar genom SWEDINT personal för debriefing. Dessa ställdes till landstingets förfogande.

I samband med besök av ministrar, bl.a. försvarsministern, samverkade MKV/Fo32 med polisen, länsstyrelsen och försvarsdepartementet om bl.a. transporter och eskort.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen hade inte mycket att göra med den akuta hanteringen av olyckshändelsen. Staden, sjukvården, polisen och räddningstjänsten är alla resursstarka och hade inte behov av stöd. Om händelsen inträffat i en kommun med betydligt mindre resurser torde länsstyrelsens roll varit annorlunda. Man ställde dock sin pressekreterare till katastrofsamordningsgruppens förfogande.

Inledningsvis höll Göteborgs stad i besöken av statsministern och andra statsråd. Senare tog länsstyrelsen över ansvaret för besöken av statsråd och för kungaparets besök. Planeringen av dessa besök medförde omfattande samverkan med regeringskansliet, med hovet samt med staden och polisen. Med anledning av högtiden i domkyrkan ordnade länsstyrelsen med inbjudningarna till konsulära kåren.

Länsstyrelsen fick senare ett regeringsuppdrag att samordna informationen till anhöriga till omkomna och skadade samt att skapa ett forum för diskussion mellan dessa och myndigheter. Landshövdingen sände av denna anledning ett brev till dessa grupper, i vilket han framförde sitt djupa deltagande. Samtidigt erbjöd han länsstyrelsens hjälp till anhöriga som hade svårt med kontakterna med myndigheter. Vid länsstyrelsen ordnades en särskild grupp för denna uppgift.

Landshövdingen är i dessa sammanhang viktig som en symbolperson som skall synas. Önskemålen om hans deltagande är många. Landshövdingen Göte Bernhardsson har också deltagit i ett stort antal sammankomster och träffat många drabbade och anhöriga.

Länsstyrelsen har lett en arbetsgrupp med företrädare för kommunen, räddningstjänsten och polisen med uppgift att diskutera erfarenheterna från branden och redovisa eventuella förslag till åtgärder för att utveckla det förebyggande brandskyddsarbetet.

Även om ovanstående redovisning inte belyst alla inblandades samverkan helt och fullt, och inte heller vidden och mångfalden på verksamheten inom dem, så framstår samverkansmönstret som mycket omfattande och komplext. Schematiskt illustreras detta i figuren nedan.

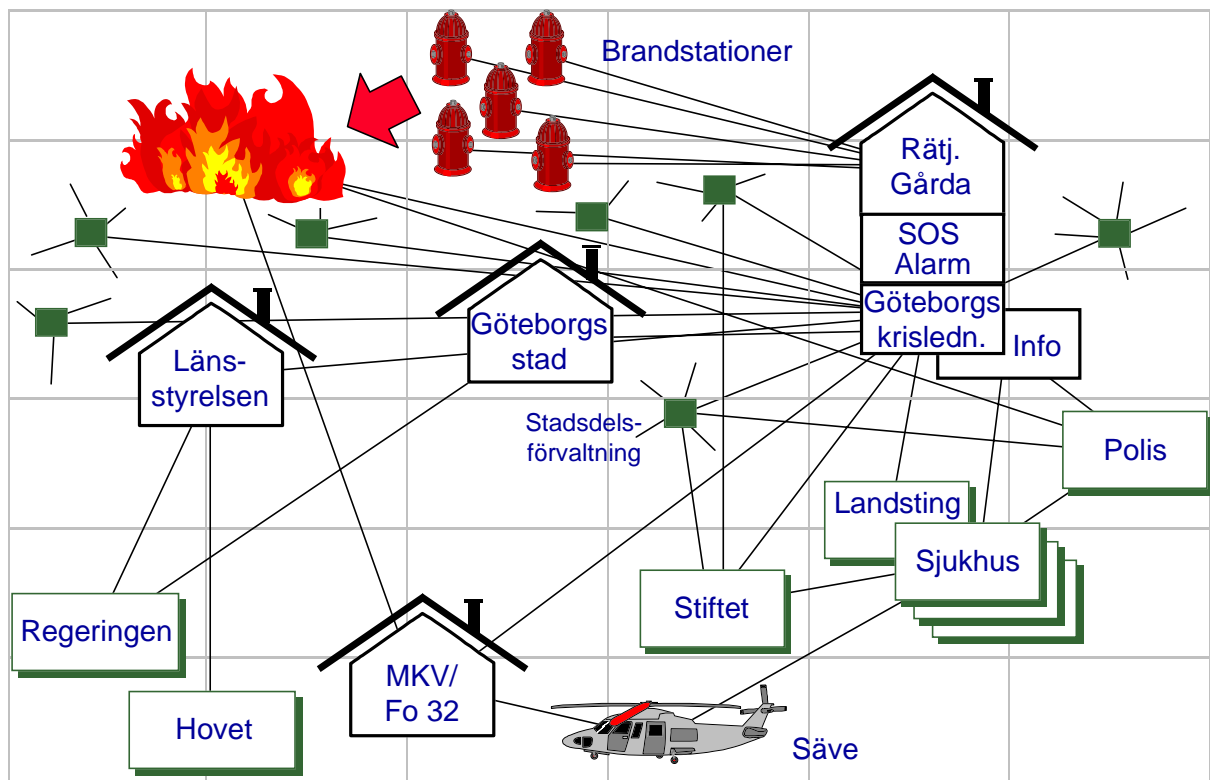


Bild 4. Samverkansmönstret vid krishantering vid branden på Hisingen

Erfarenheter

En snabb igångsättning av ett omfattande socialt stödarbete förutsätter befintliga kontaktvägar och redan tidigare uppbyggda nätverk.

Inom bl.a. stadsdelsförvaltningarnas socialtjänst och inom närpolisorganisationen finns kunskaper om invandrargruppernas kulturer, religioner och organisationer. I en krissituation krävs att dessa kunskaper är samlade, analyserade och tillgängliga. För detta krävs förberedelser.

Det krävs kunskap för att kunna visa respekt för andras kultur och tro. Vid en kris kan misstag lätt förstoras upp och skapa onödiga missämjor och därmed försvåra arbetet.

Även om behovet av akuta insatser ter sig överväldigande måste några personer avdelas även vid de samverkande myndigheterna för att analysera hur det långsiktiga samarbetet skall organiseras. Det är annars risk för ständiga överraskningar. Uthållighet förutsätter personalplanering.

Omhändertagande av ett stort antal skadade görs på ett sätt i ett storstadsområde med stora vårdresurser och korta transportavstånd jämfört med i glesbygd med små resurser och stora transportavstånd. De olika samverkande myndigheterna måste ta hänsyn till dessa skilda förutsättningar i sin planering för krishantering.

Helikopter- och flygtransport av skadade skall vara förberedd och övad.

Samverkande myndigheter bör sträva efter att ha en samverkansperson placerad hos katastrofsamordningsgruppen. Denna roll skall vara förberedd och övad.

Länsstyrelsens stöd till den drabbade kommunen kan te sig olika och få olika omfattning beroende på olyckans karaktär och kommunens resurser. Landshövdingen är en symbolperson och skall synas.



7 ANNORLUNDA STÄMNING

En för händelsen särskild dimension utgjorde den speciella stämning som rådde i Göteborg dagarna efter brandkatastrofen. Stämningen karaktäriserades av chocktillstånd, sorg och upprördhet. Ibland upplevdes stämningen närmast som laddad och hotfull.

Redan på olycksplatsen utsattes personer som deltog i räddningsarbetet för hot och fysiskt våld. Arbetsförhållandena var stundtals kaotiska. Hot om våld och våld från anhöriga och kamrater förekom även på sjukhusen. Där skyddades personalen periodvis av polis för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Personal som deltar i räddningsarbete är inte vana att hotas och utsättas för våld utan brukar tvärtom tas emot väl.

Ett antal negativa rykten florerade vad gällde personalens räddningsinsatser. På tisdagsmorgonen efter katastrofen träffades stadsdelscheferna och kommunstyrelsens ordförande och beslöt bl.a. att anlita personer som kunde ge berörda ungdomar en rättvisande bild av händelseförloppet. En stadsdelschef fick uppdraget att ta fram motbilder till de negativa bilder av hur räddningsarbetet bedrivits, som en del ungdomar uttalat.

Ytterligare en oväntad reaktion var det misstroende som riktades mot myndigheterna. Kommunstyrelsens ordförande hade kontakter med regeringen om hanteringen av problemen kring misstro mot bland annat rättsinstanserna i utredningsarbetet.

Kommunstyrelsens ordförande beslutade vidare under tisdagen att en strategi skulle tas fram för att hantera en eventuellt skärpt situation, som kunde uppstå om det visade sig att ett brott låg bakom katastrofen. Beslut togs också om att stadens krisorganisation skulle samverka med polis och räddningstjänst för att kunna möta uppflammande aggressioner.

Under veckan efter katastrofen var det mycket spänt i ungdomsgrupperna där många sedan tidigare var kända av de sociala myndigheterna. Många ungdomar drev omkring i staden och ett flertal kördes hem.

Stämningen förbättrades efterhand bl.a. med hjälp av informations- och andra åtgärder som kommunen, kyrkan och andra trossamfund och andra myndigheter genomförde.

Erfarenheter

En händelse av detta slag kan blottlägga motsättningar och utlösa spänningar i samhället. Sociala oroligheter samt hot och våld mot personal måste beaktas i planering, utbildning och övning.

Andra kulturer och andra reaktionsmönster accentuerar behovet av kulturkompetens hos kommunledningen. Det handlar om att få ut budskap till grupper med annorlunda värderingar samt en förståelse för kulturella skillnader.

Att motverka ryktesspridning ställer stora krav på snabb och korrekt information.



BILAGA - STUDIER OCH UTREDNINGAR

Färdiga utredningar och rapporter:

- SOU 1999:68. "*Brandkatastrofen i Göteborg. Drabbade. Medier. Myndigheter.*" Betänkande av Informationsutredningen om brandkatastrofen i Göteborg, Stockholm 1999.
- "*Brandkatastrofen i Göteborg 1998-10-29*", Observatörsrapport. 1999, Räddningsverket, Karlstad. Räddningstjänstavdelningen, ISBN 91-7253-016-2. Beställningsnummer P22-293/99.
- "Branden i Makedoniska Föreningens lokaler på Herkulesgatan i Göteborg den 29-30 oktober 1998 - en sammanställning av fakta och intryck från personal som deltagit". Räddningstjänsten - Göteborg, Mölndal, Kungsbacka. Rapport 1998-11-25, Sammanställd av Enar Nordenfelt, Kansliavdelningen. Finns även på engelska.
- Dagbok ang. branden i Göteborg 30/11, Länsstyrelsen.
- "*MKV/Fo32 utvärdering av Försvarens insatser med anledning av katastrofbrand i Göteborg.*" Försvarens, Väst kustens marinkommando. Rapport 1998-12-11. MKV beteckning stab 01 500:1313.
- Vitbok om samtliga offentliga insatser under brandkatastrofen och den första veckan efter. Vitboken är sammanställd av Björn Hultman, på uppdrag av Göteborgs stad. Insatser av SOS Alarm, räddningstjänsten och sjukvården, polisen och Göteborgs stad.
- "*Rapport från Västra Götalandsregionens beredskapsenhet (fd beredskapsenheten för Bohuslandstinget och Göteborgs sjukvård) om katastrofbranden på Hisingen allhelgonahelgen 1998.* Regionala beredskapsenheten, Annika Hedelin Beredskapschef.
- "*Åtgärder för att förbättra det förebyggande arbetet mot brand*". Västra Götalands län; samhällsavdelningen, civilberedskap, Ingemar Karlsson. Dnr 72-54131-98.
- "*Utvärdering av katastrofsamordningsgruppens i Göteborgs stad organisation och arbetssätt vid brandkatastrofen den 30 oktober 1998*". Göteborgs stadskansli, projekt Säkerhet och beredskap, Berit Lundstedt. Rapport 1999-01-26. Dnr 1152/99.

Pågående utredningar¹:

- Polisens tekniska undersökning är ännu ej avslutad.
- Sveriges Forsknings- och Provningsanstalt genomför tillsammans med polisen en serie modellförsök med bränder i motsvarande lokal.
- Statens haverikommission utreder katastrofen med syfte att ge underlag till beslut och åtgärder som kan förebygga upprepningar av denna händelse eller begränsa effekterna ifall en liknande brand utbryter igen.
- Socialstyrelsen arbetar med en Kamedo-rapport (Katastrofmedicin).
- Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) skall studera hur kommunikationen fungerade i ett multikulturellt sammanhang.
- Regeringen beslutade den 10 juni 1999, att ge en särskild utredare uppdraget att kartlägga och sammanställa resultaten av de olika utredningsaktiviteterna som genomförts. *"Erfarenheter av branden i Göteborg den 29-30 oktober 1998"*.
- Regeringen uppdrog den 22 april 1999 åt Skolverket att i samråd med SRV dokumentera och sammanställa skolans insatser i samband med branden.

¹ Där annat ej anges har informationen hämtas från Räddningsverkets observatörsrapport.