

Utlåtande 2005: RI (Dnr 307-2125/2005)

Rapport om Stockholms stads insatser efter flodvågskatastrofen

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande
Rapporten om stadens insatser efter flodvågskatastrofen godkänns.

Föredragande borgarrådet Annika Billström anför följande.

Ärendet

Med syftet att samla erfarenheter och dra lärdomar från stadens insatser i samband med flodvågskatastrofen har stadsledningskontoret gjort en uppföljning av krisarbetet under de första veckorna efter katastrofen som inträffade runt årsskiftet - *bilaga*.

Rapporten bygger på intervjuer med personer i stadsledningen, i förvaltningar och hos samarbetspartners, dvs. andra myndigheter, kyrkan och frivilligverksamheten.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom stadsledningskontoret. Stadsledningskontoret konstaterar att staden har haft en god beredskap för att klara det första akuta skedet efter katastrofen. Samordningen har fungerat väl och ansvariga förvaltningar och verksamheter har gjort mycket bra insatser för att bistå och stödja drabbade personer. Samtidigt hindrar inte detta att det finns områden som kan förbättras.

Mina synpunkter

Jag anser att det arbete som under året har resulterat i beslut om en ny krisledningsorganisation för staden i syfte att hantera extraordinära händelser i fredstid är ett viktigt steg för att öka stadens förutsättningar att på ett effektivt och ansvarsfullt sätt hantera fredstida kriser.

I samband med flodvågskatastrofen i Sydostasien har betydande delar av stadens krisledningsorganisation prövats i ett skarpt läge. Den övergripande bedömning som lät sig göras relativt kort tid efter det akuta skedet och när insatserna hade börjat införlivas som en del av den löpande verksamheten, visade att organisationen och det praktiska arbetet inom staden har fungerat väl.

Den rapport som nu föreligger om hanteringen av flodvågskatastrofen bekräftar de bedömningar som gjordes i början av året. Stadsledningskontoret hade ansvaret för att samordna insatserna och det operativa arbetet hanterades av stadsdels- och fackförvaltningar i samarbete med andra myndigheter, frivilligorganisationer och församlingar.

Den bild som relativt entydigt kommer fram i rapporten är att staden har haft en god beredskap för att klara det första akuta skedet efter katastrofen. Samordningen har fungerat väl och ansvariga förvaltningar och verksamheter har gjort mycket bra insatser för att bistå och stödja drabbade personer.

Efter att staden och medborgarna i form av medarbetare, släktingar, vänner och bekanta på olika sätt har kommit en bit på vägen genom denna hårda prövning är det viktigt att dra lärdomar och erfarenheter av hanteringen av situationen. Detta för att stå ännu bättre rustade ifall en liknande extraordinär händelse skulle drabba staden och samhället.

I rapporten redovisas en del synpunkter som t.ex. att ansvars- och rollfördelning mellan räddningstjänsten, genom Stockholms brandförsvaret, och stadsledningskontoret kan förtydligas. Ledningsorganisationen för socialtjänstinsatserna och socialjourens roll bör tydliggöras, vilket även gäller beträffande ansvarsfördelningen inom regionen och de olika befintliga nivåerna.

Det finns således fortsatta insatser som behöver göras för att skapa en ännu bättre och effektivare organisation kring krishanteringen. Det handlar sammanfattningsvis och förenklat främst om att förbättra kommunikationen mellan olika aktörer och att tydliggöra var ansvaret ligger för olika frågor. Lika viktigt är det att skapa bra förutsättningar för att kunna hantera alla frivilligresurser och att belysa vikten av uppsökande verksamhet bland de drabbade.

På frågan om vad stadsledningskontoret kan förbättra och ta initiativ till nämns att samordna och utbilda personer med uppdrag i krisarbetet och att återkoppla erfarenheterna från katastrofarbetet till nämnderna. Jag ser det som en självklarhet att detta görs och att detta sammankopplas med stadens nya organisation för krisledning i fredstid. Rapporten utgör en mycket bra grund för det fortsatta utvecklingsarbetet inom detta område. I sammanhanget kan nämnas att stadsledningskontoret redan har erhållit ett konkret uppdrag att i samverkan med Stockholms brandförsvaret ta fram en plan och genomföra en övning med krisledningsnämnden hösten 2005.

Utöver det arbete som gjorts i staden och som rapporten belyser, har staden även agerat internationellt med anledning av katastrofen. Som ett exempel kan nämnas att staden genom Älvsjö stadsdelsförvaltning är engagerad i en EU-projektansökan där syftet är att hjälpa Phuket stad att bygga upp ett katastrof- och krishanteringssystem. Jag är också positiv till att staden deltar i den internationella databas över expertis som städer kan ställa till förfogande vid katastrofer, som just nu byggs upp inom ramen för organisationen United Cities and Local Governments.

Avslutningsvis önskar jag ta tillfället i akt i detta formella ärende att återigen rikta ett stort och varmt tack till alla de medarbetare och stockholmare som på frivillig basis och på olika sätt har hjälpt till och fortfarande utgör ett stöd för de många drabbade personerna.

Med anledning av detta föreslår jag följande.

Rapporten om stadens insatser efter flodvågskatastrofen godkänns.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden *Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (båda m) enligt följande.

Stockholm berördes mycket av den flodvågskatastrof som drabbade Sydostasien i vintras. Många stockholmare befann sig i det drabbade området när tsunamin slog till mot turistorterna i Thailand och Sri Lanka.

Det är därför glädjande att kunna konstatera att Stockholms stads krisorganisation, tillsammans med de många frivilligorganisationerna, var snabba ur startblocken. Stadens berörda förvaltningar samt stadsledningskontoret agerade snabbt och professionellt och samarbetet med församlingar och frivillig organisationerna tycks ha fungerat väl.

Stockholms trygga agerande står i bjärt kontrast till det mellandagslojhet och fumlighet som präglade regeringens och statens insatser för att undsätta drabbade svenskar.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

Rapporten om stadens insatser efter flodvågskatastrofen godkänns.

Stockholm den

På kommunstyrelsens vägnar:
ANNIKA BILLSTRÖM

Anette Otteborn

ÄRENDET

Bakgrund

Med syftet att samla erfarenheter och dra lärdomar från stadens insatser i samband med flodvågskatastrofen har stadsledningskontoret gjort en uppföljning av krisarbetet under de första veckorna efter katastrofen - *bilaga*.

Rapporten bygger på intervjuer med personer i stadsledningen, i förvaltningar och hos samarbetspartners, dvs. andra myndigheter, kyrkan och frivilligverksamheten.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom stadsledningskontoret.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 23 maj 2005 har i huvudsak följande lydelse.

När tsunamin inträffade aktiverades stadens kris- och katastrofberedskap på flera olika nivåer i staden. Stadsledningskontoret hade ansvaret för att samordna insatserna och det operativa arbetet hanterades av stadsdels- och fackförvaltningar i samarbete med andra myndigheter, frivilligorganisationer och församlingar.

Den bild som relativt entydigt kommer fram i rapporten är att staden har haft en god beredskap för att klara det första akuta skedet efter katastrofen. Samordningen har fungerat och ansvariga förvaltningar och verksamheter har gjort mycket bra insatser för att bistå och stödja drabbade personer. Detta hindrar inte att det finns områden som kan förbättras och en del synpunkter på det kommer fram i rapporten. Exempel som nämns är: tydliggöra ansvars- och rollfördelning mellan räddningstjänst, dvs. brandförsvaret och stadsledningskontoret, tydliggöra ledningsorganisationen för socialtjänstinsatserna och socialjourens roll, tydliggöra ansvarsfördelningen i det regionala samarbetet, tydlighet vid beslut, behov av en gemensam mötesplats i staden, hanteringen av frivilligresurser och vikten av uppsökande verksamhet bland de drabbade.

På frågan om vad stadsledningskontoret kan förbättra och ta initiativ till så nämns att samordna och finansiera utbildning för personer med uppdrag i krisarbetet och att återkoppla erfarenheterna från katastrofarbetet till nämnderna.

Bilaga

Rapport: Stadens insatser efter flodvågskatastrofen.

Bilaga

Stockholms stads insatser efter flodvågskatastrofen

En rapport

Maj 2005
Stockholms stad - Stadsledningskontoret

Innehåll

Inledning

Sammanfattning

Genomförande och utformning av rapporten

Samordning

1. Stadens krisorganisation
2. De första dagarna
3. Regionala och nationella kontakter
4. Kommunikationsinsatser
5. Praktiska frågor

Stadsdelsförvaltningarna

1. Förberedelser inför skolstart
2. Stödinsatser
3. Vad sker nu?

Andra förvaltningars insatser

1. Socialtjänstförvaltningen
2. Brandförsvaret
3. Överförmyndarförvaltningen
4. Kyrkogårdsförvaltningen
5. Utbildningsförvaltningen

Avslutande kommentarer

Inledning

För att samla erfarenheter och dra lärdomar från stadens insatser i samband med flodvågskatastrofen i Asien har stadsledningen beslutat att göra en uppföljning. Den här rapporten bygger på interjuver med personer som på olika sätt varit involverade i krisarbetet. Syftet med rapporten är att dra lärdomar av det inträffade inför arbetet med att utveckla kris- och katastrofberedskapen i staden. Kersti Ruthström är ansvarig för uppföljningen och är också den som har skrivit rapporten.

Rapporten omfattar de första veckorna i anslutning till katastrofen, dvs när kris- och katastroforganisationen var aktiv. Den berör också till en del på vilket sätt stadens fortsatta beredskap ser ut för att möta behov av stöd och insatser hos alla dem bland stadens invånare som är direkt eller indirekt drabbade av katastrofen.

Bosse Sundling
Stadsdirektör

Sammanfattning

Flodvågskatastrofens konsekvenser för staden går ännu inte att överblicka. Vi vet idag att 115 personer från staden är saknade/omkomna och att sorgen efter dem för över-skådlig tid kommer att påverka livet för väldigt många människor.

Många kommer att behöva stöd och hjälp under lång tid.

När tsunamin inträffade aktiverades stadens kris- och katastrofberedskap på flera olika nivåer i staden. Stadsledningskontoret hade ansvaret för att samordna insatserna och det operativa arbetet hanterades av stadsdels- och fackförvaltningar i samarbete med andra myndigheter, frivilligorganisationer och församlingar.

Den bild som relativt entydigt kommer fram i rapporten är att staden har haft en god beredskap för att klara det första akuta skedet efter katastrofen. Samordningen har fungerat och ansvariga förvaltningar och verksamheter har gjort mycket bra insatser för att bistå och stödja drabbade personer. Detta hindrar inte att det finns områden som kan förbättras och en del synpunkter på det kommer fram i rapporten. Exempel som nämns är: tydliggöra ansvars- och rollfördelning mellan räddningstjänst, dvs brandförsvaret och stadsledningskontoret, tydliggöra ledningsorganisationen för socialtjänstinsatserna och socialjourens roll, tydliggöra ansvarsfördelningen i det regionala samarbetet, tydlighet vid beslut, behov av en gemensam mötesplats i staden, hanteringen av frivilligresurser och vikten av uppsökande verksamhet bland de drabbade.

På frågan om vad stadsledningskontoret kan förbättra och ta initiativ till så nämns att samordna och finansiera utbildning för personer med uppdrag i krisarbetet och att återkoppla erfarenheterna från katastrofarbetet.

Genomförande och utformning av rapporten

Intervjuerna har gjorts under februari – april med både enskilda personer och grupper. Fem stadsdelsförvaltningars kris- och katastrofledningar har intervjuats. Övriga stadsdelsförvaltningar har fått skriftliga frågor och samtliga har svarat på dem. Intervjuer har gjorts med personer på stadsledningskontoret (SLK), socialtjänst-, utbildnings-, kyrkogårds- och överförmyndar-förvaltningarna samt brandförsvaret. Därutöver har en grupp med socialsekreterare som tog emot drabbade på Arlanda intervjuats samt personer som staden samarbetade med inom landstingets enhet för psykisk hälsa, länsstyrelsens räddnings- och säkerhetsavdelning, Sigtuna kommuns socialtjänst och jourverksamhet, Adolf Fredriks församling samt Röda Korset.

Till grund för rapporten ligger också dag/loggböcker, anteckningar, e-postväxling, hemsidor mm som innehåller information om de första veckornas kris- och katastrofinsatser.

Samordning

1. Stadens krisorganisation

Krishanteringen i samband med flodvågskatastrofen byggde på principerna för den nya krisledningsorganisation som staden är på väg att fatta beslut om. I korthet betyder det att arbetet ska utgå från ordinarie organisation med ansvar och befogenheter på

lägsta möjliga nivå. Tjänstgörande stadsdirektör tog initiativ till att stadsledningskontoret omedelbart fick en samordnande roll för krishantering och en samordningsansvarig utsågs i stadsdirektörens stab.

Flodvågskatastrofen innebar inget behov av räddningsinsatser i staden. Om så hade varit fallet så hade räddningschefen, dvs jourhavande brandchef, haft ansvaret för att organisera räddningsinsatsen. Brandförsvarets stabsresurser kan ändå ställas till förfogande för SLKs räkning i samband med krissituationer, vilket man också erbjöd. Det innebär att föra loggbok över aktiviteter och händelser som inträffar under krisarbetet, men även att analysera behovet av insatser och konsekvenser av händelseutvecklingen. Stadsledningen gjorde bedömningen att det behovet inte fanns utan att arbetet kunde hanteras i den befintliga organisationen inom SLK.

Krisledningsnämnd för stadens del är kommunstyrelsen. Det innebär att kommunstyrelsen får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen i den utsträckning som krävs med hänsyn till händelsens art och omfattning. Krisledningsnämnden trädde inte i funktion i samband med flodvågskatastrofen, men finansborgarrådet och finansroteln blev kontinuerligt informerade om händelseutvecklingen och om stadens insatser.

Det råder enighet om att stadens decentraliserade organisation innebär en styrka i krisarbetet genom att ansvarsfördelningen blir tydlig och att förberedelserna därför kunde komma igång snabbt. Stadsdelarna kunde ta initiativ utan att invänta order. Även berörda fackförvaltningar tog snabbt initiativ och hade god beredskap även om konsekvenser för verksamheten var mycket svåra att förutse. En viss osäkerhet verkar finnas när det gäller ansvarsfördelningen mellan stadsledningskontoret och räddningstjänsten, dvs brandförsvaret och hur kompetens och erfarenhet tas tillvara för att uppnå ett så effektivt arbetet som möjligt vid kriser och katastrofer.

Lärdomar

Behov av att tydliggöra stadsledningskontorets och brandförsvarets ansvar och roller i krisorganisationen.

2. De första dagarna

Informationen om tsunamin nådde tf stadsdirektören via media söndagen den 26 december. Media rapporterar då att 10 000 svenskar finns i området, vilket kan innebära 1 000 stockholmare. På måndag förmiddag tas från SLK kontakt med bl a chefen för brandförsvaret, socialjouren och landstingets krisorganisation. Socialjouren får direktiv om att höja beredskapen.

Tisdagen den 28 december ger tf stadsdirektören politikerna i Stadshuset en lägesinformation. Förvaltningscheferna kallas till möte nästa dag kl 9. Kontakter tas med Sigtuna kommun som är ansvariga för socialtjänstinsatserna på Arlanda. På eftermid-

dagen träffas staden, landstingets krisledning och länsstyrelsen i ett gemensamt möte på Johannes brandstation.

Socialjouren får uppdraget att bemanna Arlanda med det antal personer som samordningsansvarig på SLK och Sigtuna kommun kom överens om. Sigtuna har ansvaret för socialtjänstinsatserna och Stockholm förstärker med personal. De sju norrortskommunerna har en gemensam socialjour som också deltar i bemanningsarbetet. Stadsdelsförvaltningarna uppmanas av SLK att lämna namn på kontaktpersoner till socialjouren som får mandat att kalla in personal för tjänstgöring på Arlanda. Längre fram i rapporten redogörs för situationen på Arlanda och socialjourens erfarenheter.

Onsdagen den 29 december kl 9 sker första mötet med förvaltningscheferna. Beredskapen i stadsdelarna är god och de lokala krisgrupperna är redan igång. Skolornas kristeam förbereder sig. Om behov uppstår finns det tillgång till jourplatser för barn. Mötet enar sig om att en mottagning för hela staden ska öppnas på Johannes brandstation. Norrmalms stadsdelsförvaltning får ansvaret att bemanna den.

Politikerna informeras på nytt om läget och en ny träff sker med landstinget och länsstyrelsen. De lokala politikerna i stadsdelsnämnderna hålls informerade av förvaltningscheferna. En särskild sida med information läggs ut på webben. Annonser konstrueras för snabbt införande i dagstidningarna. Stadens personal informeras på intranätet.

Under de kommande dagarna sker regelbundna möten med landstinget och länsstyrelsen för samordning och logistik kring en mängd frågor. Staden ombeds att företräda landets kommuner på ett möte som Justitiedepartementet inbjuder till den 1 januari. Även i de möten som Rikspolisstyrelsen senare inbjuder till är staden den enda kommunrepresentanten.

Fler informationsmöten ordnas för politikerna. Förvaltningscheferna kallas samman ytterligare några gånger för avstämning, samordning, diskussion om förhållningsätt och agerande i olika frågor. Däremellan sker omfattande e-postväxling och telefonkontakter mellan SLK och förvaltningarna.

Under denna första tid är stadsdirektören på semester och bitr stadsdirektörerna är tillförordnade av kommunstyrelsen - Gunnar Söderholm t o m den 1 januari och Inger Båvner 2-15 januari. Samordningschef under hela tiden är Björn Jacobson. Tillsammans utgör de tre personerna den ledningsgrupp som leder och samordnar krisarbetet under den mest intensiva perioden. Från kommunikationsavdelningen ansvarar under den första veckan Ia Johansson och därefter chefen för avdelningen Anette Norberg Sandström.

Sammantaget ges i intervjuerna en mycket positiv bild av hur den interna samordningen i staden fungerat. Med något undantag anser de flesta intervjuade att SLK agerade snabbt och att kommunikationen mellan SLK och berörda förvaltningar fungerade väl. Mötena med förvaltningscheferna tycker många har varit värdefulla för det interna samarbetet och för samsynen i krishanteringen. Det finns synpunkter på att beslut och ställningstaganden på dessa möten kunde varit tydligare. En del av de intervjuade anser inte att det alltid var helt klart vad som var upp till stadsdelarna att avgöra och när det förväntades ett gemensamt agerande och att det ställde till vissa problem.

Ett exempel på det är om stadsdelarna i kontakterna med medierna skulle tala om hur många som drabbats i stadsdelen. Ett annat exempel gällde bemanningen på Arlanda och hur många personer från stadsdelarna som behövdes.

Lärdomar

Tydlighet vid beslut och ställningstagande krävs för gemensamt agerande och sam-syn i krisarbetet.

3. Regionala och nationella kontakter

Staden etablerade omgående kontakter med landstinget, länsstyrelsen och Sigtuna kommun. Mellan den 28 december och 1 januari genomfördes dagliga möten med de regionala parterna. Diskussionerna handlade främst om hur arbetet skulle organiseras på Arlanda för att undvika dubbelarbete. Den övergripande ledningsorganisationen på Arlanda - som staden inte hade någon roll i - visade stora brister under de första dagarna. Det fanns ingen stabsfunktion och det blev alltmer rörigt och kaotiskt med begynnande konflikter som följd. Den 30 december placerade landstinget en samordnare på plats som organiserade arbetet och därefter blev situationen mycket bättre.

Trots att kontakterna inleddes i ett tidigt skede uppstod oklarheter kring det regionala samordningsansvaret, i första hand länsstyrelsens roll. Enligt stadens ledning kom länsstyrelsen igång sent med informationsinsatser till kommunerna i länet och skapade även osäkerhet genom sitt agerande. Ett exempel är det faxmeddelande som länsstyrelsen sände direkt till stadsdelsförvaltningarna utan kontakt med stadens ledning. I meddelandet uppmanades stadsdelarna att ställa personal till förfogande på Arlanda. Enligt länsstyrelsen beror det på att man trodde att stadens decentraliserade organisation innebar att de hade att vända sig direkt till stadsdelarna.

Enligt stadens ledning så fungerade inte informationen till kommunerna från regering och departement på ett tillfredsställande sätt. Överhuvudtaget var det oklart var ansvaret låg för att informera kommunerna om hur situationen utvecklades och vad som skedde på nationell nivå. Kommunförbundet borde som exempel haft en representant i Rikspolisstyrelsens samverkansgrupp, där Stockholm stad var enda representant för kommunerna.

Av intervjuerna framgår att parterna i det regionala samverkansarbetet inte har kunskap om varandras organisationer och inte heller fullt ut har klart för sig vilket ansvar eller uppdrag som var och en har i samband med krishantering. Kommunförbundets roll som representant för kommunerna i krissituationer som påverkar hela nationen är också är otydlig.

Lärdomar

Tydliggör ansvar och roller i det regionala samarbetet vid kriser och katastrofer.

4. Kommunikationsinsatser

På kommunikationsavdelningen inom SLK skapades snabbt en särskild sida på webben med information om stadens krishjälp. På första sidan lades information från varje stadsdel i avvaktan på att stadsdelsförvaltningarna kom igång med aktuell information på sina egna hemsidor, vilket skedde under andra veckan. Därefter länkade man till stadsdelarnas hemsidor. Gemensamma annonser för hela staden togs fram för att publiceras i de större dagstidningarna. Det visade sig vara förenat med stora svårigheter att med kort varsel få in annonserna. Mediekontakterna hanterades i enlighet med stadens policy, dvs med snabbhet och öppenhet.

Med mycket kort varsel planerades och genomfördes ceremonier på några platser i staden genom samarbete mellan kommunikationsavdelningen, stadsdelarna och församlingarna.

Alla volontärer som vände sig till SLK och erbjöd sina tjänster kontaktades av kommunikationsavdelningen som därefter informerade stadsdelarna om relevanta personer. I en del stadsdelsförvaltningar hänvisade man till frivilligorganisationer. Många frivilliga, både professionella och lekmän, hörde av sig, och det var oerhört viktigt att det intresset bemöttes med respekt.

Samarbetet mellan stadsdelarna och kommunikationsavdelningen verkar ha fungerat smidigt och det finns en ömsesidig uppskattning över de gemensamma insatserna.

Kommunikationsavdelningen är enligt egen utsago inte van vid krishantering och för att kunna spela en ännu mer aktiv roll och vara en självklar part i krisarbetet, behöver dimensioneringen ses över och ett jourssystem utvecklas. Staden saknar en policy för kriskommunikation, vilket man nu är på väg att ta fram ett förslag till från avdelningen. En plan och en lathund för det operativa arbetet med krisinformationen behövs också och ska tas fram.

Frågan om hur staden ska hantera alla frivilliga krafter som anmäler sitt intresse att hjälpa till har väckts av många. Kontakterna med frivilliga tog tid samtidigt som behovet att använda sig av frivilliga inte fanns i någon större utsträckning. Flera intervjuade har tagit upp att staden måste se över hur man ska använda sig av frivilliga krafter i krisarbetet. Alternativet är att alla hänvisas till frivilligorganisationerna, vilket också man gjorde i en del stadsdelar.

Lärdomar

- Annonsering i dagstidningarna kräver viss framförhållning.
- En policy för kriskommunikation behöver tas fram
- Hur staden ska använda sig av och organisera de frivilliga krafterna behöver ses över

5. Praktiska frågor

Betydelsen av en organisation för att hantera praktiska frågor är lätt att underskatta i en krissituation. Att det verkligen fungerar är särskilt viktigt när krisarbetet drar ut på tiden och arbetet bedrivs på kvällar, nätter och helger. Vid det här tillfället uppstod inga stora problem eller allvarliga konsekvenser på grund av brister i det praktiska arbetet. Men intervjupersonerna pekar på att det måste finnas radio och tv att tillgå för tjänstgörande personal, att det finns fungerande e-post och sms-funktioner, att listor med nyckelpersoner internt och externt är aktuella, att det finns ansvariga för kopiering, matleveranser mm.

Mycket av både den interna och externa kommunikationen i en krissituation sker via e-post och telefon. Från SLK sänds e-post till förvaltningscheferna som i sin tur har att ansvara för att den tas emot och hanteras av en tillförordnad om förvaltningschefen inte har tillgång till sin e-post. I början av krisarbetet var flera förvaltningschefer på semester och det blev en viss fördröjning av informationen till stadsdelarna för att e-posten inte öppnades omedelbart.

Det har också i intervjuerna uttryckts att staden behöver en gemensam mailbox för all inkommande krisinformation.

Lärdomar

Rutiner för de praktiska frågorna behöver ses över på stadsledningskontoret

Stadsdelsförvaltningarna

Stadsdelsförvaltningarna aktiverade snabbt sina respektive krisledningsorganisationer, vilka ser lite olika ut. Ledningsgruppen utgör som regel krisledning och den förstärktes med personer som enligt beredskapsplanerna har särskilda uppgifter i krishantering. För samarbete på lokal nivå finns POSOM-grupper eller motsvarande med representanter för förvaltningsledning, brandförsvaret, polisen, primärvården, barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och församlingar. Det samlade intrycket är att stadsdelsförvaltningarna hade en mycket god beredskap för att hantera krissituationen i samband med flodvågskatastrofen. Ingen stadsdel har uttryckt någon oro för att man inte skulle klara av situationen. Alla intervjuade beskriver att det fanns generös inställning hos all personal att ställa upp och det gällde också i kontakterna med olika samarbetspartners.

Stadsdelarna kunde också snabbt hjälpa landstinget som behövde avlasta sjukhusen för att ge plats till drabbade som behövde sjukhusvård. Tillfälliga avdelningar öppnades och bemannades med personal från stadsdelarna så att patienter kunde flyttas från geriatriska avdelningar.

1. Förberedelser inför skolstart

En första viktiga åtgärd i stadsdelarna var att ta reda på om det fanns barn och ungdomar i stadsdelens verksamheter som drabbats av katastrofen. När listorna över saknade

så småningom kom från polisen visste de flesta förskolor och skolor redan vilka familjer som var drabbade. Ett omfattande arbete lades ned på att förbereda skolor och förskolor på att ta emot barnen igen efter julleddigheten. Dessa förberedelser skedde i nära samarbete med församlingarna som på många håll aktivt stöttade skolpersonalen i det svåra mötet med barn som saknade klasskamrater eller där det fanns barn och ungdomar som förlorat anhöriga. På redan inplanerade studiedagar byttes programmet ut till att handla om bemötande och förhållningssätt. Skolpersonalen erbjöds stöd bl a kurser som Rädda Barnen anordnade och debriefing genom Brandförsvaret. Företagshälsövården kopplades också in.

Stort arbete lades ned på att informera föräldrarna både före och efter skolstarten. På flera håll skickades skriftlig information hem till föräldrarna före skolstarten och man ordnade möten med föräldrarna i syfte att inge trygghet och tillit till att det fanns kompetens att hantera den svåra situationen. Skolorna har fått mycket positiva reaktioner på insatserna från föräldrar men också från anhöriga.

De fristående förskolorna och skolorna tillhör inte stadsdelsförvaltningarnas ansvarsområden. Kontakterna med staden går istället via utbildningsförvaltningen för dessa verksamheter. I samband med flodvågskatastrofen vände sig många av de fristående förskolorna och skolorna till stadsdelarna för att man ville rådgöra och ha stöd. Utbildningsförvaltningen hänvisade också till stadsdelarna i det brev som skickades till de fristående förskolorna och skolorna. Från stadsdelarna har man tyckt att det varit oklart vilket uppdrag man egentligen har för dessa. Flera har tyckt att i samband med en kris och katastrof så bör det vara områdesansvaret som gäller, dvs att stadsdelsförvaltningarna har ansvaret för att kontakta de fristående förskolorna och skolorna för samarbete.

Lärdomar

Tydliggör stadsdelarnas ansvar för kontakterna med de fristående skolorna i samband med kriser och katastrofer.

2. Stödinsatser

I stadsdelarna säger man att det varit svårt att bedöma behovet av olika stödinsatser. Så gott som samtliga stadsdelar ordnade själv eller i samarbete med andra stadsdelar mötesplatser för drabbade och anhöriga som har behov av stöd och att möta andra i samma situation. Man öppnade särskilda telefonlinjer och annonserade i tidningarna samt informerade på hemsidan och via skolorna. Stadsdelarna uppger att det varit mycket få besök och få telefonsamtal, vilket inneburit att de särskilda insatserna kunde upphöra efter ganska kort tid.

Stadsdelarna har genomgående haft ett mycket nära samarbete med församlingarna i de olika trossamfunden, frivilligorganisationerna och barn- och ungdomspsykiatrin. Det har erbjudits såväl individuellt stöd som gruppverksamheter t ex självhjälsgrup-

per. Alla som har behov av stöd har kunnat erbjudas det från olika håll med olika innehåll.

När samtliga stadsdelar aktiverade sina krisorganisationer uppstod en stor överkapacitet och en del stadsdelar menar att vissa insatser borde ha kunnat samordnas bättre. Ett exempel är alla mötesplatser i stadsdelarna. Anhöriga och drabbade splittrades på olika platser istället för att möta varandra. Flera stadsdelar, men även personer från kyrkan och Röda Korset har uttryckt att staden bör ha beredskap för att snabbt ordna en mötesplats för hela staden vid stora kriser och katastrofer med kvalificerad personal, tillsammans landstinget, frivilligorganisationer, kyrkan m fl.

Stadens policy var att inte bedriva aktivt uppsökande verksamhet bland de som drabbats och detta finns det olika uppfattningar om. Många anser att man borde vara mer aktiv och det är också den mening som kommer till uttryck alltmer i den allmänna debatten. Huddinge kommun som är en av de kommuner som har varit uppsökande har fått mycket positiv respons från de drabbade. Ansvariga på enheten för psykisk hälsa på landstinget anser också att det är viktigt att vara mer aktiv från myndigheterna genom att söka upp drabbade.

Det finns väl fungerande nätverk i stadsdelarna för samarbete i kris- och katastrofsituationer. I de s k POSOM-grupperna eller motsvarande finns förutom representanter för verksamheter i stadsdelarna, även landsting, polis och församlingar med. Däremot saknas ofta frivilligorganisationerna i POSOM-grupperna, vilket har uppmärksammats av Röda Korset.

Lärdomar

- En gemensam mötesplats bör finnas för hela staden med samlade stödresurser från stadsdelar, landstinget, frivilligorganisationer, kyrkan m fl
- Aktivt uppsökande arbete behövs
- Frivilligorganisationer bör ingå i de lokala kris- och katastrofgrupperna

3. Vad sker nu?

Alla stadsdelar har uppgivit att det särskilda krisarbetet har upphört och att ev stödinsatser sker inom den ordinarie verksamheten. Några familjer och enskilda personer har fortsatta kontakter och får stöd från berörda stadsdelar. En del skolor uppger att det är oroligt i klasser som har förlorat elever och att man räknar med att behovet av stöd kommer att finnas under lång tid.

På några håll ska personalutbildningar eller seminarier genomföras om Barn i sorg och kris. Man sprider kunskap och information till ledning och resurspersoner t ex socialstyrelsen riktlinjer för psykosocialt omhändertagande vid stora olyckor och katastrofer.

Frågan hur man ska ta tillvara volontärerna som anmält sitt intresse undersöks. Kanske kan dessa personer utgöra ett stöd i andra sammanhang som t ex kontaktpersoner/familjer.

Flera stadsdelar gör egna utvärderingar av sina insatser och beredskapsplanerna ska revideras, checklistor uppdateras, rutiner förbättras osv. Det finns stort behov av praktiska övningar i stadsdelarna, gärna tillsammans med Brandförsvaret. Utbildningar för krisansvariga på Räddningsverkets skola Rosersberg är eftertraktade, men stadsdelarna tycker att de är för dyra.

Andra förvaltningars insatser

1. Socialtjänstförvaltningen

Stadens jourer dvs Socialjouren, Äldre- och handikappjouren och Jourhavande kurator är verksamheter som tillhör socialtjänstförvaltningen. Alla tre jourerna påverkades av katastrofen och fick förstärkas. Socialjouren fick som sin främsta uppgift att bemanna Arlanda med det antal personer som Sigtuna kommun rapporterade att man behövde dag för dag.

Den 28 december skickade socialjouren de två första socialsekreterarna till Arlanda. Staden erbjöd Sigtuna att bidra med den bemanning som krävdes för att klara situationen. I praktiken innebar det ca 50 procent av bemanningen och som mest åtta personer från staden i tjänst samtidigt. Socialjouren bad om kontaktpersoner på stadsdelarna för att kunna kalla in extrapersonal. En lista upprättades för Stockholms bemanning på Arlanda med personal från jouren och stadsdelarna. Socialjourens socialsekreterare har kompetens och erfarenhet som hade stor betydelse för insatserna på Arlanda. Det fanns alltid minst en från jouren på Arlanda. Sigtuna kommun stod för arbetsledning.

Socialtjänstens viktigaste uppgift blev att ta hand om ensamkommande barn och ansvara för att de togs om hand av anhöriga. Totalt kom 28 ensamma barn. Socialjouren rapporterade till stadsdelarna och - om det inte var barn från Stockholms stad - till hemortskommunerna så att man kunde förbereda sig där.

Det gick enkelt och smidigt att få namn och det var lätt att få personal att ställa upp. Uppdraget på Arlanda var oklart och det var inledningsvis kaotiskt och rörigt. Ingen kunde förutsäga vad som väntade och hur mycket insatser som behövdes. Det fanns ingen ledning och samordning för all verksamhet på Arlanda, även om Luftfartsverket gjorde ett förtjänstfullt arbete enligt personal som tjänstgjorde på plats. Landstinget skickade efter några dagar en samordnare för PKL-insatserna (PKL=psykologisk-psykiatrisk katastrofledning). Samordnaren såg till att det gjordes täta avstämningar mellan ansvariga chefer för socialtjänst, sjukvård och Luftfartsverket, vilket var det som behövdes och situationen blev avsevärt bättre.

Kontakterna med stadsdelarna fungerade bra och det fanns tillräckligt med personal som kunde ställa upp. Problemet var att det var svårt att planera bemanningen och det blev för mycket personal på plats. Det fanns inte arbetsuppgifter för alla. Det var

sannolikt nödvändigt med en viss överkapacitet, men det hade varit en fördel med fler i stand by-läge som snabbt hade kunnat kallas in.

Socialjouren fick också svårt att hinna med administrativa funktioner, det hade behövs ytterligare en arbetsledare och en assistent. Det hade även behövts ytterligare en arbetsledare på plats på Arlanda. Arbetsledaren där var ofta upptagen i samordningsmöten och informationsträffar och kunde inte ta emot ny personal vid avlösningarna.

Enligt socialjouren skedde mycket av informationsutbytet inom staden på en ”högre” nivå. Det blev för byråkratiskt för socialjouren som hade att hantera det operativa arbetet. Det behövs en diskussion om socialjourens roll. På ett övergripande plan är det klart, men inte när man tittar på de mer konkreta insatser som behöver göras i en situation som denna.

Socialjouren behöver tydligare mandat för vilka initiativ man kan ta. Vilken kompetens behövs och vilka särskilda krav ställs på personal som ska förstärka jouren från stadsdelarna? Kanske bör det finnas en beredskapsstyrka med personal från stadsdelarna som jouren har mandat att kalla in.

Personal som tjänstgjorde på Arlanda menar att det borde ha organiserats uppföljning för de som arbetade på Arlanda från början. Avlastningssamtal saknades och sådana skulle kunna organiseras av jouren. En hel del praktiska frågor har tagits upp, exempelvis att all personal för gemensam loggbok och att det finns portabla datorer.

Lärdomar

- Tydliggör socialjourens roll, ansvar och mandat i krisorganisationen
- Arbetsledarskap och administration inom socialjouren behöver förstärkas vid stora kriser katastrofer

2. Brandförsvaret

Flodvågskatastrofen innebar inget behov av räddningsinsatser i staden och brandförsvaret roll var inte att samordna stadens krisarbete. Däremot ställde man kompetens och resurser till förfogande i flera sammanhang. Ett exempel på det är den ledningsbil med personal som etablerades som ledningsstab och koordinator för ambulanserna som kom från andra delar av landet. Under nyårsafton förstärkte man CAK:s (landstingets centrala enhet för katastrofmedicin) ledningsstab med stabschefer och operatörer. Journmottagningen som upprättades på Johannes brandstation (30/12-2/1) bemannades med personal från brandförsvarets debriefingorganisation. Dessa utbildade debriefingledare har också stöttat flera stadsdelar men även Stockholmspolisen under krisarbetet. Brandförsvaret har också omdisponerat sina styrkor för att kunna stödja arbetet på Arlanda samt tillhandahållit lokaler på Johannes brandstation för olika sammankomster

3. Överförmyndarförvaltningen

Förvaltningen startade omedelbart med att rekrytera gode män som kunde hålla beredskap eftersom behovet var svårt att förutse, t ex hur många ensamkommande barn som skulle anlända. Det visade sig att endast en utomstående gode man har behövts. Förvaltningen såg som sin uppgift att vara flexibel och så obyråkratisk som möjligt i kontakterna med berörda. Man tog exempelvis på sig arbetsuppgifter som normalt ankommer på den som ansöker om god man och försökte underlätta för anhöriga på olika sätt.

4. Kyrkogårdsförvaltningen

Förvaltningen tog tidigt kontakt med begravningsbyråbranschen och SOS-International som är transportorganisation. Behovet av kylförvaringsplatser var oklart och man vände sig till stadsdelarna som på kort tid hörde av sig och gav besked om att man kunde ställa upp med platser. Kontakt togs med idrottsförvaltningen för att ev kunna få tillgång till en ishall och redan den 30/12 stod det klart att Grimsta idrottshall med driftsansvariga stod till förfogande. På kort tid fick man också tillstånd från miljöförvaltningen. Förvaltningen förmedlar enbart positiva erfarenheter av att alla ville medverka och hitta lösningar. Behovet av resurser visade sig till sist inte vara så stort och några extraresurser behövde inte tas i anspråk.

5. Utbildningsförvaltningen

Psykolog- och skolkuratorsenheterna vid utbildningsförvaltningen kontaktade under första veckan efter katastrofen enheternas samtliga psykologer och kuratorer som fanns ute på skolorna, totalt ett 70-tal personer. På så sätt skaffade man sig en överblick och var det behövdes extra insatser. De skolor som var hårt drabbade kunde man förstärka genom att prioritera om resurser från andra skolor. Enheterna skickade ut information till skolorna ”Vad skolans krisgrupp bör tänka på”, som är en checklista över olika åtgärder som skolorna bör vidta i samband med kriser och katastrofer, hur man genomför klassrumssamtal och hur föräldrarna bör informeras. Materialet skickades till samtliga grund- och gymnasieskolor samt friskolor. De flesta skolor har använt sig av kuratorers och psykologers kunskaper i krishantering och debriefing. Med kort varsel har enheterna kunnat utbilda skolpersonal i krishantering.

Psykolog- och skolkuratorsenheternas uppfattning är att det från skolornas sida finns väl fungerande krisgrupper och lärarna har erhållit ett gott stöd. Behovet av fortsatta insatser är svåra att bedöma, erfarenheter från diskotekbranden i Göteborg är att stöd behövs under lång tid och att det även gäller skolpersonalen. Även inom fritidsverksamheten för ungdomar måste det finnas beredskap och utrymme att prata med vuxna och med varandra.

Avslutande kommentarer

Det finns en stor samstämmighet bland alla intervjuade att stadens krisorganisation har fungerat väl i samband med flodvågskatastrofen. Men även i väl fungerande verksam-

heter finns delar som behöver utvecklas och förbättras och en del av det som gäller övergripande frågor i krisarbetet finns med under ”lärdomar”. Därutöver finns en mängd synpunkter och förslag från förvaltningar, andra myndigheter, frivilligverksamhet m fl på hur krisarbetet kan förbättras. Allt har inte tagits med i rapporten, främst för att det är en del i de egna organisationernas utvecklingsarbete.

På frågan om vad stadens förvaltningar anser att stadsledningskontoret kan förbättra och ta initiativ till så nämns att samordna och finansiera utbildning för personer med uppdrag i krisorganisationen och att återkoppla erfarenheterna från katastrofarbetet. Alla är överens om att praktiska övningar är nödvändigt för att upptäcka eventuella brister och svaga punkter.

Samarbetet med andra berörda parter – andra myndigheter, frivilligorganisationer och församlingar – har visat på en mycket god vilja till att lösa problem och inte låta ansvarsgränser bli ett hinder. Den samverkan som kontinuerligt sker på stadsdelsnivå innebär att det finns en god personkänedom som underlättar samarbetet vid kriser och katastrofer.

Rapporten har fokuserat på de första veckornas insatser. Erfarenheter från andra stora katastrofer visar att det långsiktiga stödet till drabbade personer är oerhört viktigt. Staden har därför inlett kontakter med Göteborgs stad för att utbyta erfarenheter från krishantering och stödinsatser efter diskoteksbranden 1998.